



**Sofia de Jesus Silvano Martins**

Licenciada em Geografia e Planeamento Regional

## **Desafios para a gestão urbanística municipal – O caso do Município de Sintra**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Orientadora: Professora Doutora Margarida Pereira, FCSH

Júri:

Presidente: Professor Doutor João António Muralha Ribeiro Farinha

Arguente: Professor Doutor Paulo António dos Santos Silva

Vogal: Prof. Doutora Margarida Pereira



**FACULDADE DE  
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

**2013**

## Resumo

O atual contexto de mudança do paradigma económico, a par das transformações sociais, e da valorização da componente ambiental, induzem uma nova ponderação sobre os princípios que devem presidir ao urbanismo do futuro próximo. O modelo urbano extensivo e fragmentado dá lugar à consolidação e reabilitação, os espaços adquirem carácter multifuncional e a participação cívica ganha preponderância nos processos de tomada de decisão.

A administração pública, e o poder local em particular, depara-se com outras exigências de intervenção espacial, quanto à (re)classificação do solo, valorização de espaços públicos, redes de equipamentos, sistemas naturais e revitalização de centros urbanos, conectividade da rede de transportes e da mobilidade. Emergem novas formas de governança, e tomada de decisão multinível.

O caso de estudo está centrado no município de Sintra, onde ocorreu acentuada reconfiguração urbana desde o último quartel do século XX. As alterações do contexto económico repercutiram-se na dinâmica municipal e na sua capacidade de intervenção. A governação municipal depara-se agora com novas exigências de atuação que implicam a sua reorganização e alteração de modelo de financiamento, a par da otimização dos recursos para prossecução de objetivos emanados quer das políticas locais, quer das orientações supramunicipais e transnacionais para o planeamento urbano.

**Palavras-chave:** ordenamento do território, gestão urbana, governança, administração pública local, organização de serviços municipais

## *Abstract*

*The current context of economical paradigm change, along with social transformations and increase of the environmental component, induces new consideration on principles that may preside to urban planning in the near future. Extensive urban model gives place to consolidation and rehabilitation, spaces become multifunctional and civic participation gains preponderance in the decision making process.*

*Public administration and local power specially, come across with demands for spatial intervention, increase concern for public spaces, equipments network, natural systems and revitalisation of urban centres, and mobility. New forms of governance surface and multilevel decision taking are demanded.*

*The case study concerns the local municipality of Sintra, where has taken place great reconfiguration of urban occupation, since the XX century's last quarter. The significant alterations of economical context have implications in municipal dynamic and in its capacity of intervention. Municipal government comes across with new demands for action that imply its reorganization and change of financial model, along with resources optimization to pursuit local goals and supranational policies and directions for urban planning.*

*Keywords: spatial planning, urban management, governance, local public administration, organization of municipal services*

## Agradecimentos

Este espaço é dedicado àqueles que deram a sua contribuição para que esta dissertação fosse realizada. A todos eles deixo aqui o meu agradecimento sincero.

Em primeiro lugar agradeço à Professora Doutora Margarida Pereira pela forma como orientou o meu trabalho. As reflexões da sua orientação e recomendações foram determinantes. Agradeço também a disponibilidade e energia com que sempre me recebeu. Estou grata pelo equilíbrio entre acompanhamento e liberdade de ação que me permitiu, importante para o meu desenvolvimento pessoal.

Em segundo lugar, agradeço aos colegas de trabalho, aos quais me comprometi a guardar anonimato, que se disponibilizaram para as entrevistas e subseqüentes conversas e reflexões que enriqueceram a dissertação.

Agradeço ainda aos colegas a desenvolver trabalho de levantamentos locais pela partilha de informação.

Gostaria ainda de agradecer aos colegas do curso MUSOT pela riqueza multidisciplinar e busca pela inovação.

Finalmente, gostaria de agradecer à minha família pelo apoio contínuo.



## Índice

1.	Introdução.....	1
1.1.	Justificação da temática .....	1
1.2.	Objetivos.....	4
1.3.	<i>Metodologia</i> .....	5
1.4.	Estrutura da dissertação .....	9
Parte I - Enquadramento conceptual / Problematização.....		10
2.	Enquadramento conceptual e Problematização contextualizada na evolução histórica do planeamento.....	10
2.1.	Ordenamento do território .....	10
2.1.1.	Da evolução histórica .....	10
2.1.2.	Do conceito de ordenamento de território.....	17
2.2.	Abordagem do planeamento estratégico .....	23
2.2.1.	Breve referência histórica.....	24
2.2.2.	Metodologia .....	24
2.2.3.	Limitações do planeamento estratégico.....	27
2.3.	Influência das Políticas Europeias de âmbito territorial .....	28
2.3.1.	Coesão Territorial .....	29
2.3.2.	Orientações europeias para o planeamento urbano.....	31
3.	Sistema de ordenamento territorial em Portugal.....	33
3.1.	Lei de solos .....	33
3.1.1.	Principais questões consensualizadas .....	34
3.2.	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo.....	36
3.3.	Sistema de planeamento.....	37
3.3.1.	Disfunções entre o planeamento e a gestão.....	39
Parte II - Município de Sintra: planear e gerir um território complexo.....		40
4.	Sintra: elementos de caracterização.....	40

4.1.	Contexto na AML e na Região de Lisboa .....	40
4.2.	Reorganização administrativa autárquica .....	42
4.3.	Suporte biofísico.....	43
4.4.	Dinâmica populacional e construtiva.....	45
4.5.	Dinâmica empresarial.....	49
4.6.	Transformação do tecido urbano .....	49
5.	Planeamento territorial no Município de Sintra .....	55
5.1.	Instrumentos de gestão territorial supramunicipais.....	55
5.2.	Planos Municipais de Ordenamento do Território.....	62
5.2.1.	Plano Diretor Municipal de Sintra.....	63
5.2.2.	Planos de Pormenor em Vigor .....	65
5.2.3.	Planos de Urbanização e de Pormenor em elaboração .....	66
5.3.	Plano Estratégico .....	68
6.	Práticas de gestão urbana em Sintra .....	71
6.1.	A partir dos anos 70 até à atualidade .....	71
6.2.	Gestão urbanas nas Áreas Urbanas Densas.....	74
6.2.1.	Delimitação das áreas urbanas densas .....	74
6.2.1.	Gestão nas áreas urbanas densas .....	78
6.3.	Gestão urbana nos aglomerados rurais (fora do PNSC) .....	82
6.4.	Gestão urbana nas áreas urbanas de génese ilegal .....	85
6.5.	Evolução da organização dos serviços municipais.....	91
7.	Desafios à gestão urbanística .....	96
8.	Considerações Finais .....	101

Bibliografia.....	103
-------------------	-----

Webgrafia .....	106
-----------------	-----

## ANEXOS

Anexo 1 – Reorganização Administrativa Territorial Autárquica em Sintra

Anexo 2 – Guião de entrevistas

## Índice de quadros

Quadro 1 – Relação entre unidades orgânicas e respetivas competências.....	6
Quadro 2 – Relação entre questões do guião de entrevista e os objetivos da dissertação .....	7
Quadro 3 - Evolução das principais teorias de localização e movimentos para o planeamento territorial e respetivo contexto .....	11
Quadro 4 - Indicadores sociais dos municípios da Grande Lisboa, em 2011 .....	41
Quadro 5 - Consumos energéticos em Sintra, em 2010.....	44
Quadro 6 - Indicadores de transportes em Sintra, em 2010.....	45
Quadro 7 - Evolução das taxas de crescimento populacional e habitacional, em Sintra, entre 1981 e 2011.....	46
Quadro 8 - Indicadores demográficos em Sintra e Portugal, em 2001 e 2012.....	47
Quadro 9 - Taxas de atividade, em Sintra, em 2011 .....	49
Quadro 10 - Alvarás de loteamento e número de fogos, em Sintra, de 1967 até 2013 (set) .....	52
Quadro 11 - Parâmetros urbanísticos definidos, pelo PDM Sintra (1999), para os aglomerados urbanos, em função de duas classes de espaço com uso habitacional predominante.....	75
Quadro 12 - Peso da qualificação do solo nos lugares urbanos densos, face à sua representação municipal .....	78
Quadro 13 – Esquematização da evolução da organização dos serviços municipais, com competências na área das obras municipais e ambiente, em Sintra, entre 2000 e 2013 .....	94
Quadro 14 – Esquematização da evolução da organização dos serviços municipais, com competências na área do urbanismo, em Sintra, entre 2000 e 2013 .....	95

## Índice de figuras

Figura 1 - Desafios e respostas do planeamento territorial .....	25
Figura 2 - Principais recursos no planeamento estratégico de cidades .....	26
Figura 3 - Organização do Sistema de Gestão Territorial e respetivos IGT .....	38
Figura 4 - Localização do município de Sintra na AML.....	40
Figura 5 – Reorganização administrativa territorial autárquica em Sintra, em 2013 .....	42
Figura 6 - Representação da Carta Geológica .....	43
Figura 7 - Representação das principais Bacias Hidrográficas .....	43
Figura 8 - População estrangeira com estatuto legal de residente em Sintra, em 2012 .....	47
Figura 9 - Nados-vivos de mães residentes em Sintra, por nacionalidade da mãe, em 1995 e 2012.....	47
Figura 10 - Tipologia demográfica das freguesias em Sintra .....	48
Figura 11 - Evolução da emissão de licenças de construção e de utilização no município de Sintra, entre final da década de 70 e a atualidade, face ao contexto político, e económico .....	50
Figura 12 - Evolução temporal da emissão de alvarás de loteamento e respetivo potencial de construção.....	52
Figura 13 - Evolução temporal da emissão de alvarás de loteamento desde a década de 60 ate à atualidade, no município de Sintra .....	53
Figura 14 - Instrumentos de gestão territorial supramunicipais, com incidência em Sintra.....	55
Figura 15 - Evolução de decisões autárquicas para elaboração de PMOT em Sintra .....	62
Figura 16 - Extrato de classes espaço da carta de ordenamento do PDM (1999) em Sintra ....	64
Figura 17 - Localização de PMOT em elaboração, em Sintra .....	66
Figura 18 - Comparação entre limites das UOPG (PDM 1999) e das áreas de intervenção de diferentes serviços municipais atuantes na gestão urbana .....	73

Figura 19 - Localização de lugares urbanos em Sintra, 2011 .....	76
Figura 20 - Localização de lugares urbanos densos, em Sintra, 2011 .....	76
Figura 21 - Comparação entre lugares urbanos e densidade habitacional, em Sintra, 2011 ....	76
Figura 22 - Classificação de espaços pelo PDM (1999) nos lugares urbanos densos (Censos 2011) .....	77
Figura 23 – Exemplo de área de cedência por um alvará de loteamento datado de 1998, para equipamento, materializada em 6 parcelas, em que apenas uma poderá ter dimensão para fim de uso coletivo.....	79
Figura 24 - Localização de pretensões de mudanças de utilização e de lugares urbanos, em Sintra .....	80
Figura 25 - Localização de pretensões de mudanças de utilização e de lugares urbanos densos, em Sintra .....	80
Figura 26 - Localização de núcleos históricos na área norte rural do concelho de Sintra .....	83
Figura 27 - Localização de Industrias, zonas industriais (PDM, 1999), pedreiras, em Sintra ....	84
Figura 28 - Localização de parque edificado degradado, núcleos históricos (PDM, 1999), em Sintra .....	85
Figura 29 - Localização das AUGI em Sintra, em 2013.....	86
Figura 30 - AUGI por modalidade de reconversão urbanística em 2013 (%).....	89
Figura 31 - AUGI por estado de execução das infraestruturas (%).....	89
Figura 32 – Exemplo de Alvará de loteamento não executado .....	99
Figura 33 - Exemplo de Alvará de loteamento não executado .....	99

*“Com a urbanização de toda a sociedade, a urbanidade, esse modo de vida tão útil para a integração dos estranhos, tem de ser interiorizada por cada indivíduo; já não pode ser deixada apenas nas mãos dos urbanistas e tem de ser confiada às diversas instâncias educativas se realmente desejamos que o nosso comportamento evolua de acordo com os valores que fizeram das cidades aqueles espaços de civilização que tornaram possível a passagem da sociedade tradicional para a sociedade moderna.”*

Innerarity, D. (2006), *“O novo espaço público”*, trad. Manuel Ruas, Editorial Teorema, Lisboa

## 1. Introdução

### 1.1. Justificação da temática

A política de ordenamento do território traduz-se em intervenções da Administração Pública sobre a distribuição das funções antrópicas num determinado espaço, procurando a otimização da gestão dos recursos, potenciando o bem-estar e desenvolvimento da sociedade atual e com responsabilidade para as gerações futuras. Sofre influências dos contextos político, sócio-económico e cultural em que se insere, a diferentes escalas (infranacional, nacional, supranacional e global). E influencia a gestão das operações que materializam as transformações territoriais à escala local.

A evolução das abordagens do planeamento territorial, durante o século XX, expressou também as transformações históricas quer a nível político, económico e da capacidade de atuação do Estado. Assim, de uma abordagem racionalista de concentração de poder do Estado e sua capacidade para despoletar operações de grande envergadura, até aos anos 60, passou-se, a partir da década de 70 e do choque petrolífero de 1973, para uma abordagem mais flexível, revelando a diminuição da capacidade do Estado em obter recursos, procurando captar investimentos em parceiros privados com os quais negociava a intervenção face a objetivos estratégicos mobilizadores dos diferentes atores.

No final dos anos 80 afirmaram-se as preocupações com a proteção de valores ambientais, ganhando-se maior consciência global, desde as relações económicas a fenómenos culturais. Na atualidade, acentuou-se o contexto de incerteza face ao quadro económico recessivo e à reduzida capacidade de intervenção pública no planeamento e gestão do território, forte influência do contexto europeu, e com uma sociedade mais exigente e com capacidade de ação cívica.

O sistema de planeamento em Portugal acompanhou, mas tardiamente, a evolução das influências exteriores, refletindo também os marcos históricos nacionais. Desde o Estado Novo, com concentração de poderes e determinação de intervenções públicas e privadas até ao limite da capacidade de resposta às transformações da sociedade que se operavam, o que deu origem a disfunções como o fenómeno da urbanização clandestina; até à afirmação do poder local a partir de 1974, que desde então tem vindo a receber cada vez mais competências da Administração Central. Só no final do século XX surge a lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo (1998), à qual se seguiram os regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial (1999) e de urbanização e edificação (1999-01), sendo que o programa nacional da política de ordenamento do território apenas é aprovado em 2007.

Contudo, observa-se que as transformações do território traduzem-se em operações urbanísticas, marcadamente de iniciativa privada, caracterizadas por efetiva capacidade de ação e emergência em capturar oportunidades de investimento em função das leis de mercado, e apreciação do impacto das intervenções a uma escala temporal mais reduzida, que podem comprometer os princípios de planeamento.

A partir do início do século XXI, no seguimento de sucessivas crises financeiras e económicas sentidas na sociedade ocidental, considerou-se estar em presença de uma época de mudança de paradigma económico, em que o motor de geração de valor na sociedade deixou de estar apoiado no setor imobiliário e na expansão urbanística, mas ainda não se aponta com segurança qual será novo modelo. Assim, a administração pública depara-se com desafios sobre os recursos disponíveis para atuar no território, dado que as necessidades mantêm-se e incrementam-se com uma população, cuja tendência de concentração em áreas urbanas persiste<sup>1</sup>, e afirma-se mais exigente, participativa, e com nova atitude de utilização e apropriação do espaço público.

O presente estudo pretende contribuir para a reflexão sobre a evolução recente das práticas de urbanismo, entre o início da 3ª república portuguesa (1974) e 2012, por integrar momentos históricos com influência direta nos fenómenos que atualmente se observam neste âmbito, permitindo registar o crescimento e quebra até ao período de mudança.

O caso de estudo abrange o território do município de Sintra.

A partir da segunda metade do século XX foram-se acentuando transformações nas dinâmicas territoriais nacionais, com o reforço da concentração de população na faixa litoral e forte incremento do tecido urbano, que se densifica em torno de pólos de atração de empresas, como é o caso de Lisboa, que serviu de magnetismo para a população que veio a residir no município de Sintra, preferencialmente em torno das estações da linha ferroviária, eletrificada em 1957, gerando fortes movimentos pendulares, com significativos constrangimentos à circulação e carência de equipamentos coletivos. Sintra é atualmente o 2º município do país em população, tendo registado um crescimento populacional de 183% entre 1960 e 1981, 19% na década seguinte, 39% entre 1991 e 2001 e 4% na primeira década do século XXI.

O forte dinamismo empresarial do setor da construção civil nos últimos 20 anos do século XX, e a densificação urbana apoiou a gestão urbanística com base nas iniciativas de promotores imobiliários e das leis de mercado, nomeadamente na área habitacional, sobre projeto de plano diretor municipal, apenas publicado no final de 1999, fazendo, até então, depender, as pretensões urbanísticas, de parecer vinculativo da administração central.

---

<sup>1</sup> As Nações Unidas estimam que atualmente cerca de 61% da população portuguesa resida em áreas urbanas, projetando-se que em 2020 atinja 65,6% e em 2050 77,2%. Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision and World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* Tuesday, June 25, 2013; 12:09:52 PM.



Contudo, desde 1999, ano em que se registou o maior número de licenças de construção emitidas o município de Sintra, verificou-se uma progressiva contração do setor da construção civil, induzindo alterações quer no dinamismo empresarial aí sediado quer nas transformações territoriais e no seu modelo de financiamento. A redução do ritmo de crescimento populacional no município, a par da forte influência da crise financeira com início nos EUA<sup>2</sup> em 2000, teve repercussões na capacidade de acesso ao crédito de famílias e empresas.

A fase de expansão urbana deu lugar à fase de consolidação ou estagnação. Neste contexto inédito, o desafio à intervenção da administração pública poderá passar pela sua capacidade de mobilizar atores em torno de projetos locais, e de promover a qualificação das áreas urbanas de altas densidades dos subúrbios no intuito de fomentar pólos atrativos, eventualmente nas sedes das freguesias. Exige-se à gestão urbana maior integração com o planeamento territorial, o qual carece de maior flexibilidade para fomentar atuações de acupuntura urbana e captação de investimento.

A população residente em Sintra tem atualmente características de maior diversidade sendo determinante considerar a importância da governância e de fomentar a participação pública na construção de um novo modelo de desenvolvimento para o município, em que o estímulo à criação de identidade territorial deverá ter papel efetivo.

O território é rico em diversidade nas formas de ocupação. Por um lado, uma vasta área ao longo da linha ferroviária entre Lisboa e Algueirão-Mem-Martins, que se prolonga até Sintra, é de alta densidade, onde as questões de gestão urbana se colocam a nível da concentração populacional, acesso de equipamentos coletivos, qualificação de espaço público, transportes coletivos, concentração de atividades económicas ligadas ao setor do comércio e serviços. Por outro lado, a área rural norte caracteriza-se por uma rede de pequenos aglomerados urbanos de baixa densidade cujo motor económico apoia-se primordialmente no setor da extração de minerais e sua transformação industrial, e no setor agrícola, sendo que as questões a considerar na gestão urbana distinguem-se colocando-se a problemáticas da rede de abastecimento de saneamento básico, acesso a equipamentos, rede de transportes coletivos rodoviários, etc. Outra grande área respeita ao Parque Natural Sintra Cascais, cujo estatuto de área protegida exigiria uma abordagem diferenciada, que aqui se limita.

---

<sup>2</sup> “A geração de uma bolha especulativa de grandes dimensões no mercado bolsista na segunda metade da década de 90 com o surgimento de um conjunto de inovações tecnológicas e organizativas em torno das Tecnologias da Informação e Comunicação que abriram novos campos de investimento considerados de enorme potencial de crescimento e rentabilidade e alteraram o modo de organizar empresas e atividades; esta bolha financiada pelo mundo inteiro acabou por rebentar em 2000 (crash do NASDAQ) deixando atrás de si triliões de dólares de património destruído, destruição que não se concentrou no sistema bancário mas sim nos investidores institucionais – desde os fundos de pensões aos fundos de investimento mobiliário – e nas famílias de médio e alto rendimento”. (Ribeiro, 2009: pp.43)

Porém, enquanto nos EUA a resposta passou pelo aumento do investimento no setor da construção e em setores ligados ao Estado, permitindo a recuperação da economia, em Portugal o desempenho económico iniciou a sua quebra a partir de 2000, com redução da liquidez bancária e consequente aumento de custo do crédito bancário. (Almeida e al, 2009).

Finalmente, as áreas urbanas de génese ilegal foram objeto de projetos de reconversão urbanística na década de 80, e infra estruturação principalmente até ao final da década de 90, mas a regularização fundiária permanece dependente da iniciativa dos particulares e tem vindo a ser desenvolvida. Ainda assim, cerca de 28% da AUGI em Sintra atualmente não tem qualquer processo de reconversão urbanística a decorrer, e 10% têm título de reconversão para a totalidade da respetiva área. Os residentes em AUGI estimam-se em cerca de 6,5% da população residente no município, com base nos Censos 2011, e ocuparão 11,5% das áreas urbanas e urbanizáveis de uso habitacional do município. Os desafios que se colocam na sua gestão urbana relacionam-se com a qualificação do espaço público, tipo de ocupação (primeira ou segunda residência), dominância das tipologias unifamiliares ou plurifamiliares, salubridade de algumas habitações, requalificação da ocupação do edificado, etc.

Face às alterações do contexto económico e social e das dinâmicas de ocupação territorial, colocam-se desafios à reorganização dos serviços municipais para manter uma resposta adequada nos serviços que presta à população e no exercício das suas competências, nomeadamente quanto ao planeamento territorial e gestão urbana. Por um lado, a redução de recursos públicos e a existência de sistema de financiamento cujas receitas continuam alojadas no setor imobiliário, inibe a reconfiguração célere da atuação à escala municipal. Por outro lado, os serviços técnicos municipais, cuja principal ação tem passado pela apreciação da compatibilidade legal e regulamentar das operações urbanísticas particulares, são questionados sobre a sua readaptação e capacidade de agir preventivamente em vez de reativamente.

Este estudo, propõe-se considerar implicações da alteração do paradigma económico, aliado a incerteza, e a mudança de transformação territorial para além das tendências demográficas, na gestão urbana e possível reajustamento na atuação municipal.

## 1.2. Objetivos

Neste contexto, a presente dissertação visa a seguinte prossecução de objetivos gerais e específicos:

- A. Compreender as práticas de gestão urbana, desde o último quartel do século XX até à atualidade, atendendo à evolução do contexto sócio-económico, no município de Sintra, refletindo sobre as transformações territoriais.
  - i. Caraterizar as práticas de gestão nas áreas urbanas de alta densidade
  - ii. Caraterizar as práticas de gestão nas áreas rurais (excetuando a área abrangida pelo Parque Natural Sintra-Cascais)

- iii. Caraterizar a atuação camarária nos bairros designados como clandestinos nos anos 80, e classificados como AUGI em 1996, considerando os planos elaborados na década de 80.
- B. Identificar e contextualizar os instrumentos de gestão territorial e a gestão urbana no município de Sintra
  - i. Caraterizar iniciativas de planeamento territorial municipal
  - ii. Aferir as mudanças na gestão urbanística decorrentes da entrada em vigor do PDM em 1999
  - iii. Comparar as práticas de gestão nos contextos de expansão e de contração económica, verificados no período em estudo
- C. Analisar a organização dos serviços municipais:
  - i. Conhecer e avaliar o funcionamento da estrutura hierárquica preconizada pela organização dos serviços municipais em vigor
  - ii. Sistematizar as medidas de gestão urbana municipal introduzidas face às transformações do contexto sócio-económico
  - iii. Identificar perspectivas de atuação pelos serviços municipais num ambiente de incerteza
- D. Prospetivar os desafios colocados à gestão urbana em contexto de contração urbana
  - i. Identificar metodologias de gestão urbana aplicáveis

### *1.3. Metodologia*

A dissertação apoiou-se nas seguintes etapas:

- a) Pesquisa bibliográfica e reflexão crítica procurando sintetizar abordagens com pertinência para o objeto de estudo;
- b) Recolha e tratamento de informação estatística disponível online no sítio virtual do Instituto Nacional de Estatística, e Pordata;
- c) Compilação e tratamento de dados alfanuméricos e gráficos produzidos pelos serviços da Câmara Municipal de Sintra;
- d) Realização de entrevistas a técnicos municipais a exercer funções na área do urbanismo, com competências funcionais descritas abaixo (quadro 1), e seguindo um guião. A aplicação de dez entrevistas garantiu o anonimato dos entrevistados, que exercem funções nas seguintes unidades orgânicas:

Quadro 1 – Relação entre unidades orgânicas e respetivas competências

Serviços municipais	Principais atribuições
Divisões de Gestão Urbana	<p>Promover e assegurar a apreciação liminar dos pedidos e comunicações respeitantes a operações de edificação e ou outras operações urbanísticas no Município, procedendo à verificação da sua conformidade com a legislação em vigor, bem como os atendimentos solicitados ao Gestor do Procedimento;</p> <p>Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia relativos a operações de loteamento urbano e a obras de urbanização e remodelação de terrenos;</p> <p>Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios, utilização de edifícios e suas frações e respetivas alterações;</p> <p>Informar sobre os pedidos de ocupação da via pública por motivo de obras;</p> <p>Promover a realização de vistorias para efeitos de concessão de licenças de utilização e participar na respetiva comissão</p>
Divisão de Planeamento e Estudos Urbanos	<p>Promover a elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico definidos pela Câmara Municipal, nomeadamente, Planos de Urbanização e de Pormenor.</p> <p>Assegurar o macro planeamento físico do Município, ao nível do ordenamento do território, do ambiente e recursos naturais, e coordenar a atividade das diversas entidades com funções de infraestruturação, por forma a racionalizar e integrar as respetivas intervenções em operações coerentes que contribuam para um desenvolvimento urbano harmonioso e para o bem estar da população;</p> <p>Promover a elaboração dos planos de pormenor com vista à reconversão de cada AUGI;</p> <p>Elaborar estudos e programas que conduzam à colaboração dos particulares interessados, com o Município, tendo como objetivo a reconversão de cada AUGI ou zona dela previamente definida;</p>
Divisão de Ambiente e Espaços Verdes	<p>Assegurar, de acordo com o enquadramento legal em vigor, as tarefas técnicas relativas ao controlo da poluição hídrica, dos solos, sonora e atmosférica, por iniciativa municipal ou atendendo a iniciativas dos munícipes;</p> <p>Prestar apoio às unidades orgânicas na área do ambiente, no sentido de assegurar, nas vertentes funcionais respetivas, a compatibilização das políticas setoriais com os objetivos e parâmetros definidos pelas políticas municipais de ambiente.</p> <p>Asseguram a gestão de espaços verdes e parques urbanos municipais.</p>
Departamento de Obras Municipais	<p>Assegurar a elaboração dos estudos, projetos e cálculos, de arquitetura e engenharia, relativos a infraestruturas, equipamentos sociais, espaços verdes e arranjos exteriores a construir, reconstruir ou a remodelar, da responsabilidade municipal, incluindo as respetivas memórias descritivas, especificações técnicas e mapas de medições;</p> <p>Participar na apreciação dos processos de licenciamentos de operações de loteamento e de obras de urbanização;</p>

Fonte: Estrutura Flexível da Câmara Municipal de Sintra, publicada pela Deliberação n.º 539/2013 em Diário da República, 2.ª série — N.º 37 — 21 de fevereiro de 2013

O guião de entrevistas contemplou as seguintes questões com a respetiva relação com objetivos anteriormente enunciados:

Quadro 2 – Relação entre questões do guião de entrevista e os objetivos da dissertação

Questões	Objetivos
<b>Parte A</b>	
<p>Apresentação de lista com unidades orgânicas definidas pela estrutura flexível dos serviços da Câmara Municipal, publicada em Diário da República em fevereiro de 2013</p> <p>1. Da lista citada, quais os serviços que mais contata e para que efeitos?</p> <p>2. Que dificuldades encontra na comunicação entre os serviços?</p> <p>3. Que estratégias poderiam ser implementadas para favorecer a comunicação entre os serviços?</p>	C.i. Conhecer e avaliar o funcionamento da estrutura hierárquica preconizada pela organização dos serviços municipais em vigor
<p>Nos últimos anos têm-se observado alterações sociais e económicas, patentes, por um lado no abrandamento do ritmo de crescimento populacional em Sintra e sua concentração no eixo ao longo da linha ferroviária que liga Lisboa a Sintra, e por outro, no decréscimo do peso do setor da construção na produção de valor económico, e redução de recursos financeiros públicos.</p> <p>4. Estas mudanças de contexto trouxeram alterações ao funcionamento do serviço municipal em que se integra? Se sim, em que medida?</p>	C.ii. Sistematizar as medidas de gestão urbana municipal introduzidas face às transformações do contexto sócio-económico
<p>5. A organização dos serviços municipais é adequada para o exercício das suas competências ou poderia ser readaptada? Se sim, indique algumas possibilidades.</p>	C.iii. Identificar perspetivas de atuação pelos serviços municipais num ambiente de incerteza
<b>Parte B</b>	
<p>6. Que metodologias poderiam ser implementadas para otimizar os serviços nas relações entre si?</p> <p>Comunicação eletrónica entre serviços</p> <p>Junção de serviços como obras municipais e urbanismo</p> <p>Junção de serviços como planeamento, urbanismo e ambiente</p> <p>Possibilitar a consulta online de ponto de situação de respetivo processo</p> <p>Possibilitar a consulta online de informação cartográfica e dos IGT vigentes com qualidade de impressão e consideração nos projetos particulares</p> <p>- Pergunta aberta para acolher outras sugestões</p>	D.i. Identificar metodologias de gestão urbana aplicáveis
<p>7. Considera que a relação entre os serviços municipais e os requerentes responde adequadamente às necessidades de resposta ou poderia ser melhorada?</p>	D.i. Identificar metodologias de gestão urbana aplicáveis

Questões	Objetivos
a. Caso considere que poderia ser melhorada, que estratégias seriam possíveis de serem adoptadas?	
8. Num quadro de transição das opções de expansão de perímetros urbanos, nos anos 80 e 90, para a contração da dinâmica urbanística, na última década, e ainda de redução da capacidade financeira pública, que aspetos poderão ser importantes para a gestão urbana no futuro próximo?	D. Prospetivar os desafios colocados à gestão urbana em contexto de contração urbana
9. A apreciação de soluções para pretensões de ocupação do solo, que garantam o equilíbrio do território, muitas vezes respeita a ponderação de temáticas diversas como áreas de cedência que tenham características que permitam a sua utilização conforme o fim a que se destinam, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, proteção de regime hídrico público, valorização ambiental, consideração de custos de operacionais futuros, etc, implica a concertação entre entidades particulares e administração pública central e serviço desconcentrado ao nível regional (CCDRLVT).  Em que medida os métodos de articulação entre estas entidades poderiam melhorar de forma a produzir soluções adequadas aos objetivos dos intervenientes?	D.i. Identificar metodologias de gestão urbana aplicáveis
10. ESPECIFICIDADES DE PLANEAMENTO E GESTÃO URBANA  Considerando que o território abrangido pelo município de Sintra integra grande diversidade de ocupações do solo, que implicam diferentes necessidades de atuação pelos serviços municipais, selecionaram-se três grandes tipos, abaixo apresentados. Pode responder apenas sobre o tipo de ocupação territorial que melhor conheça.  a. As áreas urbanas sitas na zona rural norte do município, apresentam características particulares como a baixa densidade, espaço público de circulação e de estada reduzido, acesso a equipamentos coletivos dependentes de mobilidade viária, proximidade entre função habitacional e atividades económicas como a industrial.  Que outras especificidades apresenta este tipo de aglomerado e como poderão os serviços adaptarem a sua forma de atuação?  b. Nas áreas urbanas densas, nomeadamente localizadas no eixo ao longo da linha ferroviária Lisboa-Sintra, têm especificidades como diversidade populacional, concentração de população e de atividades económicas ligadas ao comércio e serviços, espaço público com elevada exigência de manutenção, etc.  Como se poderiam adaptar os serviços para atuação nestas áreas.  c. As áreas urbanas de génese ilegal resultam de um fenómeno de ocupação territorial irregular por uma população com capacidade de desenvolvimento das suas próprias edificações, sem respeito por normas regulamentares e legais urbanísticas.  Que desafios considera pertinentes no contexto atual, para a reconversão urbanísticas das AUGI? Haverá necessidade de reformular os serviços municipais para responder a esses desafios?	D.i. Identificar metodologias de gestão urbana aplicáveis

#### 1.4. Estrutura da dissertação

Atendendo aos objetivos apontados organizou-se a dissertação em duas partes, que se pretendem coerentes e possibilitem a reflexão sobre o tema.

Na primeira parte faz-se uma abordagem teórica e concetual sobre o ordenamento do território quanto à evolução do seu conteúdo e principais forças que o influenciam atualmente, bem como o sistema de planeamento e gestão urbana em vigor, conduzindo à problematização que motiva a ponderação sobre as exigências que se colocam à atuação das entidades públicas.

Na segunda parte, apresenta-se o caso de estudo, sobre o município de Sintra, dividido nas seguintes componentes:

- Caracterização do município, quanto às suas especificidades territoriais e dinâmicas urbanas de ocupação de solo, desde o último quartel do século XX;
- O planeamento territorial municipal;
- As práticas de gestão municipal, considerando as alterações da passagem da fase de expansão para uma etapa de contração urbana.

Na parte final expõem-se conclusões e reflexões para exigências de alteração de paradigma na organização e atuação dos serviços municipais.

## PARTE I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL / PROBLEMATIZAÇÃO

---

### 2. Enquadramento conceptual e Problematização contextualizada na evolução histórica do planeamento

#### 2.1. Ordenamento do território

##### 2.1.1. Da evolução histórica

Apesar de se debater com a dificuldade em delimitar o conceito de ordenamento do território, Jorge Gaspar entende que *“no essencial, o ordenamento do território, enquanto domínio e prática de intervenção política, existe há milhares de anos, como o resultado de uma necessidade de adequação das comunidades ao espaço terrestre disponível.”* Considera também que *“a História é essencial para compreender a pertinência política, social e cultural do ordenamento do território”*, e possibilitar *“construir o passado do nosso presente”*<sup>3</sup>.

Ao longo da história das ocupações humanas inscreveram na sua morfologia as condicionantes físicas que as condicionaram, e as culturais e políticas que as determinaram. Consideramos que para o presente é especialmente relevante atentar à evolução das teorias de desenvolvimento enunciadas desde o final do século XIX (quadro 3).

A sociedade ocidental atual encontra os seus princípios fundadores nos valores emanados no final do século XVIII, enquanto se sucediam as revoltas da Revolução Francesa culminando com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Naquele contexto, Adam Smith enuncia as bases para a economia liberal, defendendo que a riqueza das nações resultava da ação dos indivíduos motivados pelo seu próprio interesse, o qual seria também conduzido por uma *“mão invisível do mercado”*, traduzida no bem-estar coletivo, crendo numa autorregulação pela tensão entre as forças de mercado. A sua influência continuou a estender-se e ganhou novo impulso a partir do final da década de 70 e décadas seguintes do século XX, com a redução do papel do Estado e valorização da iniciativa privada, nomeadamente no setor imobiliário, alterando as lógicas de ocupação do solo.

No final do século XIX, Karl Marx publica uma obra crítica do capitalismo, abordando conceitos então novos como mais-valia, salário, acumulação primitiva referindo-se ao favorecimento dos capitalistas industriais em detrimento de produtores artesanais, familiares que perdiam os seus meios de produção no advento da era industrial. O autor influenciou a teoria política como socialismo. A discussão entre as duas perspetivas da organização económica prolongou-se ao

---

<sup>3</sup> Gaspar, Jorge na apresentação de Ferrão, João (2011) *“O ordenamento do território como política pública”*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa



longo do século XX enquadrando diferentes concepções de organização espacial e custos do solo.

Quadro 3 - Evolução das principais teorias de localização e movimentos para o planeamento territorial e respetivo contexto

Período temporal	Teorias de Localização	Movimentos para o planeamento territorial	Principais teorias económicas	Principais eventos históricos
Sec.XVIII			Adam Smith (1776): A riqueza das nações	
Sec. XIX	Von Thünen (1826): O Estado Isolado			Transição para a Revolução Industrial
			Karl Marx (1867): O Capital	
Sec. XX	Weber (1909): Teoria da localização de Indústria	Ebenezer Howard (1898): Cidade-Jardim		
Dec.10			Fordismo (1913)	Iª Guerra Mundial (1914-1918) Revolução Russa 1917
Dec.20		Brugess e Park (1925): Ecologia humana		Crise 1929
Dec.30	Christaller (1933): Teoria dos Lugares Centrais	CIAM (1933): Carta de Atenas	Keynes (1936): <i>Teoria geral do emprego, do juro e da moeda</i>	
Dec.40	Lösch (1940): Teoria dos Lugares Centrais – indústria			IIª Guerra Mundial (1939-1945)
Dec.50	Perroux (1955): Pólos de crescimento			
Dec.60	William Alonso (1960): Teoria <i>bid-rent</i>		Friedman (1962): Capitalismo e Liberdade	
Dec.70		Planeamento Estratégico		Choques petrolíferos (1973 e 1979)
Dec.80		Castells, M. (1989): The informational city		Era da Informação
Dec.90		Saskia Sassen (1991): The global city Carta do Novo Urbanismo	Krugman (1999): <i>The Return of Depression Economics</i>	Globalização
Sec. XXI		Peter Hall: Cities of tomorrow (1988, 2002) A Nova Carta de Atenas (2003) Smart city Carta de Aalborg (2004) Carta da Leipzig (2007)		Crise económica e financeira nos países ocidentais; Emergência de outras economias (BRICS)

Fonte: Elaboração própria

Ainda na transição para a Revolução industrial, Von Thünen apresenta um modelo de organização espacial baseado numa sociedade agrícola, estudando o custo relativo do

transporte dos produtos agrícolas para o mercado, e determinando o custo do solo em volta da cidade. O autor entendia a unidade territorial como auto-suficiente, o que induziu o entendimento de Estado Isolado, e as condicionantes naturais e tecnológicas uniformes.

Esta teoria foi recuperada e adaptada por Alonso, nos anos 60, na teoria “*bid-rent*” sobre a otimização de distâncias entre as áreas residenciais e comerciais a partir do CBD (*central business district*), o único centro de determinada área. O modelo estabelece que o preço do solo decresce à medida que se afasta do centro.

Algumas limitações dos modelos revelam-se ao não incorporarem a influência das vias de comunicação e dos seus nós, ou variáveis como a valorização de outros elementos para a formação do preço do solo como o enquadramento natural, etc.

Alfred Weber, no início do século XX, adapta a teoria à localização de indústrias, estudando a localização ótima de uma empresa em função dos custos mínimos de transporte, de mão-de-obra e das economias de aglomeração.

Contudo, a era industrial provocou um acentuado crescimento das áreas urbanas com a concentração populacional em bairros degradados onde as carências de higiene e salubridade pública eram evidentes. Em resposta, Ebenezer Howard, em 1898, apresenta o seu ideal de cidade utópica em que a população viveria em equilíbrio com a natureza num modelo de três ímanes: Cidade – Campo – cidade-campo que resultou na cidade-jardim. Foram implementadas algumas cidades-jardim, com a proximidade entre as funções residencial, trabalho e lazer, com custos acessíveis já que os residentes não se tornavam proprietários mas arrendavam os espaços, e com uma linguagem estética apelativa com base na homogeneização da tipologia do edificado. O conceito de cidade-jardim é evocado já no início deste século, por Peter Hall ao ligá-lo à noção de cidade sustentável.

A evolução da produção industrial, inovações tecnológicas e o propósito de redução de custos para fomentar o consumo, impulsionou a criação de sistema de produção em massa, inicialmente implementada na indústria automóvel por Ford. A sua adoção melhorou os resultados de lucros e a intensificação do trabalho, resultando na melhoria da qualidade de vida das populações, nomeadamente na época pós-2ª guerra mundial. Posteriormente, na sequência dos choques petrolíferos da década de 70 surgiu o conceito de “*just in time*” apoiado na ideia de flexibilidade e adaptação a alterações de padrões de consumo, provocando alterações das formas de ocupação do espaço, tornando-se obsoletas as grandes áreas necessárias para acolher as indústrias pesadas.

Na década de 20, aprofundam-se as necessidades em melhorar a qualidade de vida e dos espaços procurando-se equilíbrio entre o Homem e a natureza, surgindo o estudo da Ecologia Humana, que veio a ser recuperado pelos princípios do desenvolvimento sustentável no final do século.

Firmando um movimento e compromisso entre arquitetos e urbanistas, a Carta de Atenas (1933), que resultou do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) e impulsionou a arquitetura contemporânea, defendendo o funcionalismo dos espaços e a separação dos espaços destinados à residência, trabalho e lazer, em que a ocupação seria em edifícios em altura rodeados de áreas verdes vastas, reduzindo a densidade média. O movimento foi determinante na implementação do zonamento monofuncional nos planos que foram implementados após a 2ª Guerra Mundial. Um dos efeitos, porém, resultou nos extensos subúrbios residenciais e num fenómeno designado como *urban sprawl*.

Contemporâneo da Carta de Atenas, Christaller apresenta, em 1933, a Teoria dos lugares centrais apoiada na centralidade (capacidade de atração de um lugar), limiar de mercado (dimensão mínima necessária à criação e manutenção de um serviço ou bem) e raio de eficiência de um serviço ou bem (distância mínima de deslocação para obter esse bem ou usufruir do serviço). É estabelecida hierarquia dos lugares com base na oferta de bens e serviços oferecidos e das respetivas áreas de influência, sendo que no topo encontram-se as metrópoles com oferta de bens e serviços mais especializados e maior área de influência.

Ainda na década de 30 o economista Keynes publica a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, considerada base para a economia moderna, em que o papel do Estado na economia é defendido para regular as relações, o bem-estar coletivo e as iniciativas individuais no mercado. Keynes também reconhece o fator de incerteza intrínseco ao sistema económico, e teve grande aceitação nas décadas de 50 e 60, até às crises da década de 70. Mais recentemente, para responder à crise económica global, os seus princípios voltam a ser considerados na elaboração de políticas públicas e, consequentemente, na territorialização dessas políticas.

Na década de 50, aquando da reconstrução europeia, Perroux apresenta a teoria dos pólos de crescimento, determinante para as políticas de desenvolvimento regional, baseada no dinamismo das indústrias, consideradas motrizes da atividade económica. Defendia a capacidade da indústria em inovar e incorporar tecnologia, que geraria efeito de aglomeração, atraindo outras atividades complementares, e o efeito de ligação densificando as redes viárias. No entanto, as assimetrias regionais evidenciavam-se, e quando as indústrias pesadas ficaram obsoletas, levou ao declínio de extensas áreas.

O economista Friedman defende a economia liberal e o mercado livre, reduzindo as funções do Estado, numa época dominada pela Guerra-fria em que o poder do Estado condicionava as iniciativas privadas. A sua influência marcou as políticas implementadas nas décadas de 70 e 80, tendo também expressão nas formas de transformação do território, em que, a par de outros fatores, observou-se a proliferação de operações imobiliárias de iniciativa privada com apreciação casuística.

A década de 70 foi marcada pela mudança de paradigma económico motivada também pela evolução da política internacional, uma vez que os países produtores de petróleo utilizaram a

variação da produção e consequentemente do preço daquele recurso para exercer influência sobre os países ocidentais, a par da desvalorização do dólar. Seguem-se sucessivas crises económicas, para as quais concorrem também inovações tecnológicas significativas, resultando na alteração de necessidades de espaços para acolher atividades produtivas. A capacidade do Estado em mobilizar recursos reduz, pelo que importava atrair atores em torno de objetivos comuns e operações negociadas.

O Planeamento Estratégico surge como proposta de resposta à crise no planeamento urbano, o qual, de acordo com Fernandez Güel (2007) perdeu eficácia e eficiência na gestão dos recursos, incapacidade para antecipar a evolução futura, complexidade técnica e pouca transparência nos processos, a par da pressão dos agentes económicos para reduzir a intervenção pública no desenvolvimento urbano. O planeamento estratégico e sua metodologia são apresentados em capítulo posterior.

Nos anos 80 começa a era digital e da informação com a facilitação de canais de comunicação internacional, culminando com a implementação massificada da internet. Neste contexto, alteram-se padrões de vida e de valorização do conhecimento elevando-se os níveis educacionais, induzindo também alterações na própria estrutural social. Também as cidades sofrem alterações, adaptando-se e potenciando espaços de fluxos, dotando-se de tecnologias inovadoras, mas introduzindo mudanças na forma como o indivíduo se relaciona com o espaço público.

Observa-se alteração dos modos de utilizar os espaços da cidade e Innerarity (2006:136) reflete que *“o que aconteceu foi uma verdadeira privatização da cidade: das urbanizações, dos serviços, da segurança. O espaço público desaparece sob o domínio privado, tanto no extremo do mais exclusivo como no do mais excludor. Por um lado, há os bairros de exclusão e sem lei; por outro, os espaços comerciais ou recreativos de acesso restrito e as «comunidades cercadas», com os seus sistemas de vigilância e segurança. Poderíamos concluir que o atual espaço público são as vias de trânsito: meros lugares de passagem, simples instrumentos da deslocação.”*

Manuel Castells propõe o conceito de economia informacional para representar a importância das tecnologias de informação, inicialmente usadas pelos militares, mas amplamente usadas no setor financeiro, numa fase de redução da regulação do Estado. Para este autor observa-se uma evolução para um paradigma de sociedade em rede, caracterizada pela predominância de comunicação com múltiplas ligações horizontais, em que a relação entre poderes é moldada e decidida no campo das comunicações (Castells, 2007). O processo de globalização e o aparecimento de identidades comuns desafiam o conceito de Estado-Nação, o qual é relevante na definição de espaço público de uma unidade territorial. Embora o conceito de Estado-Nação não esteja a desaparecer, a legitimidade política entra em crise com o confronto entre o princípio de cidadania e o princípio de identidade individual. Assim, para este autor, o espaço público ganha expressão como espaço de comunicação sendo base para contestações sociais.

No contexto da globalização, Saskia Sassen (1991) propõe o conceito de *global city* identificando e classificando cidades com centros financeiros e produtores de serviços com efeitos na dinâmica económica global. Porém, para a autora este fenómeno também evidencia desigualdades e imprime uma sensação de impotência aos atores locais. Por outro lado, a autora observa uma nova abordagem sobre atuação política a escala transnacional, nomeadamente que abranja regiões transfronteiriças.

Reconhecendo a necessidade de introduzir novas dinâmicas nos centros urbanos dentro das regiões metropolitanas, e em oposição à Carta de Atenas, a Carta do Novo Urbanismo, ratificada em 1996 por urbanistas norte-americanos, apoia-se nos princípios de diversidade de usos e população nos bairros, em que o desenho urbano deve atender tanto aos peões como ao automóvel. É defendido o aceso universal a espaços públicos e instituições, valorizando-se a história local, a adaptação a características climáticas e ecológicas e normas edificatórias.

Na reflexão sobre a evolução das teorias de planeamento urbano, Peter Hall (1998) observa que as diferentes ideias interligam-se procurando reagir aos malefícios dos aglomerados urbanos características da era industrial, e que o estudo da cidade deve incluir a região em que se integra, compreendendo as dinâmicas sociais, económicas, políticas e culturais. Para o autor, atualmente, deve-se reinterpretar o princípio da cidade-jardim com forma de qualificar a vida em áreas de subúrbio. O ideal de cidade sustentável reconhece alguns dos seus princípios na cidade-jardim ao pretender densificar a cidade dotando-a de múltiplas funções, reduzindo as deslocções, aumentando o potencial sócio-económico e cultural, bem como a resiliência das cidades.

A Nova Carta de Atenas, adotada em pelo Conselho Europeu de Urbanistas em 1998 e revista em 2003, afirma a sua visão para as cidades no século XXI assente na conservação da riqueza cultural e diversidade, reforço de redes, e apoiada na criatividade e competitividade aliado a complementaridade entre funções e cooperação entre cidades, tendente ao desenvolvimento sustentável.

Na senda de contribuir para o planeamento de cidades na ótica do desenvolvimento sustentável, é apresentado o conceito de *smart city* como territórios competitivos mas que também cooperam em redes assentes na inovação tecnológica e redes de informação procurando o equilíbrio em 6 áreas: economia (competitividade); pessoas (capital humano e social); governança (participação); mobilidade (transportes e infraestruturas de comunicação); ambiente (recursos naturais); vida (qualidade de vida). A estas áreas correspondem fatores e indicadores para operacionalizar o conceito defendido, medir o respetivo desempenho e elaborar um ranking de cidades. Algumas críticas apontadas referem que a abordagem apoiada numa perspetiva empresarial pode perder o horizonte de longo prazo no planeamento urbano.

Na conferência de Aalborg+10, em 2004, as autoridades locais europeias afirmaram uma perspetiva comum de um futuro sustentável para as comunidades, desafiadas por obstáculos

como a criação de emprego numa economia baseada no conhecimento, combate à exclusão social, redução da pegada ecológica, gestão da diversidade cultural, entre outros. Assumiram a responsabilidades de implementar estratégias e políticas europeias, e os compromissos para alcançar o desenvolvimento sustentável com metas concretas e ações, pretendendo alargar o compromisso a outros agentes locais.

Em 2007 foi adotada, na reunião informal dos Ministros responsáveis pelo desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, em Leipzig, a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis da qual emanam recomendações para as políticas de desenvolvimento urbano dos Estados-Membros da União Europeia destacando-se o reconhecimento da importância das cidades como elementos integradores das políticas setoriais e para as quais deverão ser aplicados instrumentos financeiros que garantam a qualidade e sustentabilidade global do ambiente urbano.

Pelos urbanistas e planeadores é reconhecido que a mudança na economia e na sociedade induz novo enquadramento de princípios a adotar, sejam de escala maior ou de valorização das especificidades locais, pelo que sucessivamente surgem contributos de reflexão e conhecimento procurando caminhos para o entendimento da cidade no futuro.

As metodologias de atuação nas políticas de ordenamento do território têm evoluído sob paradigmas influenciados pelos contextos ideológicos, e apresentam características distintas sobre as quais importa refletir para ponderar os desafios do futuro próximo.

Analisando diferentes sistemas e culturas nacionais de ordenamento do território, no espaço europeu, desde as últimas décadas do século XX, Ferrão (2011) identificou dinâmicas de convergência face as visões moderna, neoliberal e neomoderna e subsistemas de cultura com incidência nas políticas de ordenamento do território.

Os paradigmas representam ideais tipificados, sendo que a sua aplicação prática incorpora adaptações decorrentes das especificidades locais, e de influências contextuais, em que alguns aspetos subsistem autonomamente, enquanto outros sobrepõem-se, gerando situações mistas, próprias de uma evolução contínua e não de momentos de rutura abrupta.

A transição do paradigma moderno para o neoliberal marca a assunção do propósito de retirada de atuação do Estado de diferentes dimensões da sociedade, com a eliminação de regulamentações e privatização de serviços, para além da desvalorização da atividade de planeamento, em detrimento do exercício racional e tecnocrático do Estado como garante do interesse público. Na evolução para o neomoderno, os atores com interesses com implicações territoriais multiplicam-se e o interesse público passa a ser negociado. A governança é reconhecida como novo processo de legitimação da decisão, tendencialmente encontrada em consensos, aproximando do nível local e integrando maior participação.

A evolução da cultura administrativo-organizacional indicia a passagem da visão burocrática, marcada pela setorialização do planeamento e procura de soluções standardizadas com cumprimento de normas, para a visão empresarial, em que se entendem os cidadãos como clientes aos quais se prestam serviços e a administração expõe as suas contas procurando a eficiência. Já na visão colaborativa, a tomada de decisão implica a cooperação entre entidades institucionais, promovendo a capacitação de cidadãos e organizações para o exercício da cidadania, em que os processos de monitorização desempenham papel determinante ao facultarem informação atempada sobre o cumprimento dos objetivos e do contexto para aferição de reajuste de ações ou mesmo adequação de objetivos.

No contexto atual, considerando a evolução para a visão colaborativa, observam-se diferentes tentativas de envolver a comunidade local nos processos de tomada de decisão, como é o caso dos orçamentos participativos em que os cidadãos apresentam propostas de intervenção, sujeitas a votação e mediante orçamento previamente estabelecido e validação do enquadramento das propostas no âmbito de competências da entidade. Porém, a Administração Pública local ainda revela dificuldades em promover discussão pública sobre projetos urbanísticos, ao apresentá-los com linguagem tecnicista ou pouco inteligível, limitando-se a cumprir etapas do processo como previstas pela lei.

Na cultura de ordenamento do território, a evolução da visão marcada pela regulação do uso do solo e intervenção estatal, para a estratégica a favor da competitividade, em que o Estado tem o papel de facilitador, é impulsionada pelo efeito da globalização. A tendência de evolução para a visão estratégica que depende da colaboração e definição de objetivos comuns para o desenvolvimento territorial, apoia-se no planeamento participado e é impulsionado por influência da integração do espaço europeu.

### 2.1.2. Do conceito de ordenamento de território

A definição de ordenamento do território não tem conteúdo universalmente reconhecido, mas *“tem vindo a consolidar na interação entre a produção teórica e a aplicação prática, por um lado, e a intervenção política por outro.”*<sup>4</sup>

É comum que os termos *“planeamento”* e *“ordenamento do território”* sejam referidos em simultâneo dificultando a sua distinção. Se por um lado, se se considerar o *ordenamento do território* como política pública, e o *planeamento* como o conjunto de instrumentos e processos tendentes à sua prossecução, por outro, o termo *planeamento* é muitas vezes entendido de forma lata integrando o conteúdo de ordenamento do território. *“O significado da palavra inglesa planning que cobre tanto a atividade genérica de planeamento como a política*

---

<sup>4</sup> Gaspar, Jorge na apresentação de Ferrão, João (2011) “O ordenamento do território como política pública”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa



*específica de ordenamento do território, dificulta a desejada clarificação conceptual.” (Ferrão, 2001: 26)*

Pode-se considerar que, sendo o ordenamento do território, uma função pública e tarefa do Estado<sup>5</sup>, é o ideal perseguido pelo planeamento e gestão territoriais, apoiado em critérios, influenciados pelo contexto político, sócio-económico e cultural de determinado espaço e período temporal, tendente à melhor distribuição de funções antrópicas, valorização do meio natural e capacidade de resiliência a mudanças não antecipadas.

Já de acordo com o Glossário de Desenvolvimento Territorial<sup>6</sup>, *“o ordenamento do território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos ou governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus.”*

Atentos ao papel desempenhado por diferentes atores, é apresentado, no referido glossário, o conceito de Perspetiva integrada de ordenamento do território, a qual *“corresponde a uma visão das políticas de desenvolvimento territorial que toma em consideração os vários fatores passíveis de influenciar o desenvolvimento territorial de uma área específica, independentemente da sua natureza (fatores naturais, como as alterações climáticas ou os riscos naturais, atividades humanas, como os investimentos privados ou os comportamentos socioculturais, políticas públicas em diversos setores, etc.) esta perspetiva atribui particular importância à existência de coerência entre políticas públicas setoriais com impactes significativos no território, de forma a assegurar um elevado grau de coesão territorial e evitar pontos fracos, como a falta de sinergias, a afetação desadequada de recursos e a produção de impactes territoriais contrários à evolução territorial desejada.”*

No contexto de contração do crescimento e acentuados desequilíbrios regionais, o Conselho Europeu definiu como Desenvolvimento territorial, *“o processo através do qual a geografia dos territórios habitados pelas sociedades é progressivamente transformada. Envolve as componentes físicas (infraestruturas, paisagens rurais e urbanas, etc.), mas também a estrutura territorial e das atividades humanas, em particular a dimensão das cidades e as relações que se estabelecem entre elas.”* O desenvolvimento territorial é ainda entendido como *“objetivo de políticas públicas (políticas de desenvolvimento territorial). Este carácter resulta do fato de não se visar apenas o crescimento económico das respetivas regiões, mas também a sua sustentabilidade do ponto de vista económico, social, ambiental e cultural.”*

---

<sup>5</sup> Artigos 9º e 66º da Constituição Geral da República Portuguesa

<sup>6</sup> Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT); tradução pela DGOTDU, setembro 2011



No atual contexto de incerteza, perante a mudança económica e societal, diversos autores contribuem para a reflexão sobre os princípios que poderão enquadrar conceptualmente as ações de ordenamento do território e planeamento urbano. Evidenciando-se as propostas de origem anglo-saxónica e francófona, apoiados em Rogers (1999) e Archer (2001) pela proximidade à realidade do caso de estudo, e que abordamos seguidamente.

O grupo de trabalho coordenado por R. Rogers<sup>7</sup> identifica três tendências principais de mudança que se observam atualmente:

- «A revolução tecnológica: centrada na tecnologia de informação e em novas redes ligando pessoas do nível local ao global;
  - A ameaça ambiental: maior compreensão sobre as consequências globais do consumo de recursos naturais da humanidade e a importância do desenvolvimento sustentável;
  - A transformação social: mudança nos padrões de vida refletindo o aumento da esperança média de vida e o desenvolvimento de novas escolhas de estilos de vida.»
- (Rogers, R., 1999: 3)

A combinação destas três forças resulta em novas condições para a capacitação e inclusão de cidadãos no processo de tomada de decisão, podendo transformar os modelos *top-down* em modelos mais flexíveis apoiados na participação pública.

Refletindo sobre que desafios se colocam para o sucesso de áreas urbanas, são apontados quatro princípios:

1. *Excelência de design*
2. *Bem-estar social*
3. *Responsabilidade ambiental*
4. *Enquadramentos legais e fiscais*

É defendido que os espaços urbanos devem ser vitais, seguros e esteticamente apelativos, dado serem relevante para a economia local, contribuindo para a dinamização do mercado imobiliário e estimulando o sentido de identidade da comunidade. É considerado que o design dos espaços deve ter características inclusivas favorecendo a vivência plural da sociedade e esta deverá ser uma preocupação a integrar nos projetos de iniciativa pública, os quais se deverão sujeitar a concurso.

Para além da componente de design ter aplicação direta no edificado, o grupo também recomenda a valorização da rede de transportes coletivos e de mobilidade suave com o propósito de favorecer a regeneração urbana e revitalizar centros urbanos.

---

<sup>7</sup> Rogers, R. (Coord.) (1999) Towards an urban renaissance

Deve ser promovida a mistura de diferentes estratos sociais, de origens étnicas para aumentar a oferta de habitação de diversos níveis de custo e favorecer a ocupação de áreas construídas próximas de serviços e espaços livres, sendo que estes desempenham papel fundamental para incentivar famílias a permanecerem nas cidades.

As comunidades deverão ser envolvidas no processo de tomada de decisão sobre priorização de investimentos públicos, bem como envolver os jovens beneficiando espaços educativos, desportivos e culturais. Finalmente considera relevante avaliar e comunicar os resultados às comunidades, sobre as estratégias implementadas, por forma aferir resultados nas mudanças sociais, físicas e ambientais das cidades.

É incentivado o aproveitamento de todas as oportunidades para usar brownfields em detrimento de ocupação de novos espaços e favorecer uma abordagem ao crescimento de áreas que fortaleçam e regenerem comunidades urbanas existentes.

Finalmente, é considerado importante determinar a entidade com claras funções para atuar sobre a regeneração urbana, e possibilitar a utilização de instrumentos de financiamento, fiscais e legais, para incentivar investimentos privados. O grupo de trabalho recomenda também, entre outras medidas, a recompensa por práticas sociais e ambientais responsáveis, de parceiros de investimentos e comunidades.

Numa abordagem francófona à necessidade de corrigir disfunções do ordenamento do território e do planeamento e gestão urbana, François Ascher (2001) procura enquadramentos conceptuais que metodizem novos postulados para o ordenamento do território e urbanismo, numa época de maior incerteza.

O autor enceta a proposta de novos princípios do urbanismo para o que denomina de terceira revolução urbana, após a Idade Moderna quando o ideal de Estado-Nação foi instituído, e a Revolução Industrial, em que emergem tendências ligadas ao funcionalismo, ao zonamento monofuncional e à hierarquização viária, em que o Estado assume o papel ligado ao bem-estar social.

Para Ascher a sociedade moderna caracteriza-se por três componentes: a individualização, a racionalização e a diferenciação social. A individualização traduz-se na observação do mundo a partir do indivíduo em vez do grupo, em que a racionalização representa a multiplicidade de escolhas que o indivíduo enceta, em vez da repetição de decisões por tradução, conduzindo a múltiplos perfis de consumo e estilo de vida, complexificando a categorização social. A diferenciação social, com a diversificação das funções individuais e dos grupos, evidencia-se com a divisão do trabalho e a globalização da economia. Os espaços tendem a ser segregadores acompanhando especializações sociais. Para os indivíduos a possibilidade de escolhas aumenta, mas as práticas são homogêneas, observam-se mudanças na estrutura familiar, aumenta a mobilidade social e os valores são influenciados pelas múltiplas experiências. O autor denomina essa característica de multiplicidade de ações do indivíduo

como “sociedade hipertexto”, referindo-se à variedade de ligações entre diferentes universos sociais, resultando em múltiplas redes. Neste sentido, há a passagem do capitalismo industrial para o cognitivo, com aumento da incerteza quanto à evolução económica, em que as tecnologias de informação e comunicação desempenham papel primordial. A economia assenta no indivíduo e na sua multiplicidade de escolhas, e especialização, desenvolvendo também diferentes parcerias, redesenhando as relações entre interesses coletivos e individuais.

Também os espaços refletem a evolução da sociedade e das suas necessidades, sendo que o urbanismo deve aprender com as consequências de prévias decisões, acrescentando saber para a tomada de novas decisões, pelo que os objetivos de médio e longo prazo, estão sujeitos a revisões e reajustamentos, permitindo a autorregulação do sistema. Ascher (2001) apresenta 10 princípios, que sintetizam o seu pensamento sobre a cidade atual e futura, face as mudanças de paradigmas sociais e de metodologias de planeamento:

- 1. Elaborar e gerir os projetos num contexto incerto – Do planeamento urbano à gestão estratégica*
- 2. Privilegiar os objetivos em relação aos meios – Das regras exigenciais às performanciais*
- 3. Integrar os novos modelos de desempenho – Da particularização espacial à cidade de todas as redes*
- 4. Adaptar as cidades à diversidade das necessidades – Equipamentos e serviços: do coletivo ao individualizado*
- 5. Conceber os lugares em função das novas práticas sociais – Dos espaços simples aos espaços múltiplos*
- 6. Agir numa sociedade fortemente diferenciada – Do interesse geral substancial ao interesse processual*
- 7. Requalificar as funções dos poderes públicos – Da administração à regulação*
- 8. Responder à variedade*

Considera que fomentar projetos de natureza variada e adotar um método de gestão mais reflexivo, como instrumento para negociação e com capacidade de ajustamentos para beneficiar de oportunidades e mobilizar atores, pode permitir lidar com a incerteza ao diversificar o investimento e as ações, contribuindo para o aumento da resiliência de uma comunidade.

O urbanismo passa a apresentar-se em rede, apoiado na diversidade funcional, policentrismo e polivalência dos sistemas urbanos, respondendo a questões ambientais, património histórico e cultural, pelo que importa promover a polivalência de equipamentos coletivos e integrados em redes.

A mobilização de atores privados para atuação conjunta com entidades públicas, a par da construção de novos espaços públicos numa sociedade em que as tecnologias de informação e comunicação desempenham grande papel, mesmo nas formas de sociabilização, conduz ao equacionar de espaços com características diversas, havendo possibilidade de incorporar os espaços virtuais na conceção de espaços múltiplos capazes de gerar sinergias.

O processo de tomada de decisão sobre interesses coletivos passa a incorporar maior peso da participação pública e a dotar-se de capacidade de negociação para alcançar um compromisso, sendo exigida a adequação de medidas a cada caso em vez da aplicação de modelos uniformizados. O novo urbanismo não aborda o plano como documento visionário que antecipa transformações conjunturais e responde a dinâmicas futuras, mas como processo contínuo com capacidade de adaptação e integração de interesses diversos, que concorram para os objetivos estabelecidos.

O urbanismo deve acolher a complexidade da variedade de estilos na linguagem morfológica da cidade e usar as dinâmicas de mercado para valorizar o património histórico. Deve também ter preocupações estéticas para valorização dos espaços públicos e acolher diferentes capacidades de mobilidade oferecendo experiências ao nível dos sentidos em espaços públicos multifuncionais que sirvam de palco a maior variedade de práticas urbanas.

O novo urbanismo surge na passagem do processo em que a tomada de decisão é centralizada num governo, para um sistema participado por entidades públicas, sociedade civil e particulares, fomentado a participação na tomada de decisão, o qual se aproxima do nível dos efeitos que essa decisão abranger.

O processo de planeamento deve ser contínuo no tempo, em que as fases devem corresponder a uma sequência de ciclos. A partir da decisão de início, desenham-se três fases principais, às quais é comum a participação pública. A fase da elaboração do plano, com definição de objetivos, caracterização, diagnóstico prospetivo, avaliação de cenários, desenvolvimento do cenário adotado culminando com a formalização do documento e sua publicação. A fase de implementação, na qual a monitorização desempenha papel primordial, permitindo despoletar a revisão do plano num ciclo em que os autores retornam ao momento de início do processo e não ao momento de definição de objetivos e avaliação de cenários. A terceira fase, após o horizonte do plano, dedicada à avaliação *à posteriori*, prolongando a linha temporal indiciando o seguimento do processo de planeamento.

A definição de objetivos é determinante por definir as orientações das fases subsequentes. Para o planeamento racionalista, o plano é um documento técnico e rígido que obedece a objetivos definidos pelas entidades responsáveis pela sua elaboração. Para o planeamento estratégico, para além do seu caráter político, ao integrar diretrizes de outros planos hierarquicamente superiores e apontar escolhas com legitimação democrática, deve integrar espetativas de outros atores com competências na área territorial do plano, potenciando a partilha de metas futuras.

A caracterização e estudo da área de intervenção deve também atender às principais forças que a influenciam, sendo determinante para aumentar o conhecimento e sistematizar os dados de forma a preparar a fase de monitorização, para a recolha sistemática de informação e construção indicadores. No planeamento racional a recolha de dados é exaustiva bem como a definição de problemas. Enquanto no planeamento estratégico a avaliação contínua do desempenho da implementação do plano, permite acompanhar a evolução e atuar no caso de

se verificar a necessidade de revisão dos cenários alternativos, face aos objetivos preconizados.

O diagnóstico prospetivo, no planeamento estratégico, integra a interpretação sobre a informação de caracterização da área de estudo, numa abordagem multidisciplinar e considerando os objetivos enunciados.

No planeamento estratégico o desenho de cenários alternativos integra a participação de atores interessados, evidenciando opções de planeamento sobre as potencialidades e minimizando as debilidades e conflitos identificados.

Durante a implementação do plano, o sistema continua ser alimentado pela informação recolhida e tratada no âmbito da monitorização, e comunicando resultados permitindo a motivação de atores.

No final do horizonte de plano importa proceder à sua avaliação e comunicar resultados, dando início a novo ciclo de planeamento.

Apesar do plano, enquanto documento de suporte ser importante para entidades públicas responsáveis pela sua elaboração, e como elemento agregador de atores interessados, é fundamental aprofundar a cultura de planeamento tornando as atividades de monitorização e avaliação como contínuas, para permitir a criação de alternativas e a sua adaptação face a novas realidades.

## 2.2. Abordagem do planeamento estratégico

O planeamento estratégico surge numa época de instabilidade económica marcada pelo declínio das grandes indústrias, até então impulsionadoras da economia, que se tornam obsoletas face às inovações tecnológicas. O contexto de mudança na sociedade ocidental com alterações de valores culturais, aliado à instabilidade política decorrente de tensão entre forças ao nível mundial, concorrem para a redução da capacidade de intervenção do Estado, e o reforço da ideologia liberal com a desregulamentação de diferentes setores da sociedade. Ferreira (2007: 126) considera que o planeamento estratégico *“é um processo de condução da mudança baseado numa análise participativa da situação e da evolução prospetável, com a utilização dos recursos (escassos) nos domínios críticos.”*

Podemos encontrar alguns pontos comuns com o atual contexto sócio-económico, em que as sucessivas crises financeiras revelaram que o setor imobiliário e da construção civil deixou de ser o motor da economia, aliado a novo contexto de globalização em que se posicionam os países, as regiões, as cidades e os indivíduos. A sociedade alterou os seus padrões de comportamento, evidenciando-se a individualização e a diversificação de atuações sobre o território. Por outro lado, apesar de ser solicitada intervenção do Estado no suporte ao setor financeiro por se reconhecer o seu papel em todo o sistema económico, e de ser também solicitado o seu apoio social, o Estado vê os seus recursos reduzirem.

Desta feita, considera-se que o planeamento estratégico pode ter novo papel a desempenhar como instrumento flexível nas metodologias de planeamento, pelo que se aborda a sua forma de atuação.

### 2.2.1. Breve referência histórica

Nos anos 80, os exercícios destes planos generaliza-se em muitos países iniciando-se nos Estados Unidos da América, em resposta à recessão económica dos anos 70, a qual gerou desemprego e agravou problemas de exclusão social, aliados a falta de financiamento do Estado. De acordo com Fernandez Güell, o plano foi elaborado com forte colaboração entre grupo de empresários e as entidades públicas sobre quatro temas críticos: habitação, transportes, finanças municipais e oportunidades económicas, dando origem a mais de 200 estratégias a serem implementadas com carácter de prioridade, permitindo a mobilização de recursos públicos e privados numa direção concertada. Outros planos se seguiram, muitas vezes iniciados por organizações privadas sem propósito de lucro, demonstrando que este modelo se adapta à sociedade americana. Apesar de ter diminuído a elaboração de planos estratégicos a partir da década de 90, permitiu consolidar a prática habitual de planeamento com participação.

Na Europa, Barcelona é um exemplo catalisador, que desenvolveu o seu plano estratégico impulsionado pelo acolhimento dos jogos olímpicos em 1992. Possibilitou a projeção internacional da cidade, modernização das suas infraestruturas, e ganhou maior dinâmica cultural. O modelo chega à América Latina na década de 90, em virtude das ligações históricas com Espanha que se materializam atualmente na sociedade em diferentes dimensões, e ao seu contexto político então marcado pelo fim de diversas ditaduras militares, abertura da economia e desregulamentação das economias nacionais.

### 2.2.2. Metodologia

A adoção do planeamento estratégico pode fomentar um novo paradigma cultural de planeamento por contribuir para quatro virtudes reveladas por Ferreira (2007): previsão, projetando a longo prazo; positivismo por valorizar as potencialidades e oportunidades de um dado território; pragmatismo, ao acautelar a viabilidade dos objetivos traçados; e participação por basear-se no relacionamento entre os agentes sociais, culturais, económicos e urbanos. Porém, para além da importância da contratualização neste processo, a capacidade de liderança para mobilização de atores em torno de mudança e visão prospetiva, é determinante para desenvolvimento do processo.

Fernandez Güell (2006) identifica como fatores externos que influenciam o planeamento urbano:

- Demografia, mudança nas estruturas sociais despoletada pela entrada da mulher no mercado de trabalho, diminuição da natalidade, envelhecimento populacional, maior disparidade de tipos de famílias, aumento de movimentos migratórios;
- Economia, instalação de um novo modelo capitalista, impulsionado pela evolução tecnológica, pela globalização e liberalização da economia, fomenta o modelo de acumulação flexível de capital com repercussões para a cidade, a qual se coloca numa posição de competição para atração de empresas e população;
- Tecnologia, sucessivos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, para além da biotecnologia, e nanotecnologia, e com efeito direto nas cidades, as tecnologias associadas à rede de transportes e à eficiência energética;
- Sociedade, e a emergência de sociedade civil global, expansão das ONG, existência de associações supranacionais;
- Política, democracia mais participativa, aproximando as decisões do nível local envolvendo os atores locais;
- Governo, valorizando a descentralização face ao centralismo.

Os desafios colocados ao planeamento contemporâneo concernem os três pilares da sustentabilidade: social, ambiental e económico, os quais confluem nos administrativos, exigindo-se maior eficácia na prestação de serviços, simplificação de procedimentos burocráticos e incremento da participação.

Em resposta a estes desafios, desenvolvem-se técnicas de resposta apoiadas nos valores correspondentes de equidade (entendida como respeito dos direitos humanos, satisfação de necessidades básicas da população, acesso aos processos de tomada de decisão), competitividade (não entendido como rivalidade mas como esforço das cidades para desenvolver a suas capacidades produtivas e capacidade de atração de investidores), sustentabilidade (entendido por Fernandez Güel, como a proteção e valorização do meio natural, salvaguarda dos espaços de produção agrícola na envolvente dos espaços urbanos, reabilitação do edificado, redução da motorização e poluição) e governabilidade (como resultado do somatório da administração pública, fortalecimento institucional, envolvimento de agentes sócio-económicos e participação cívica).

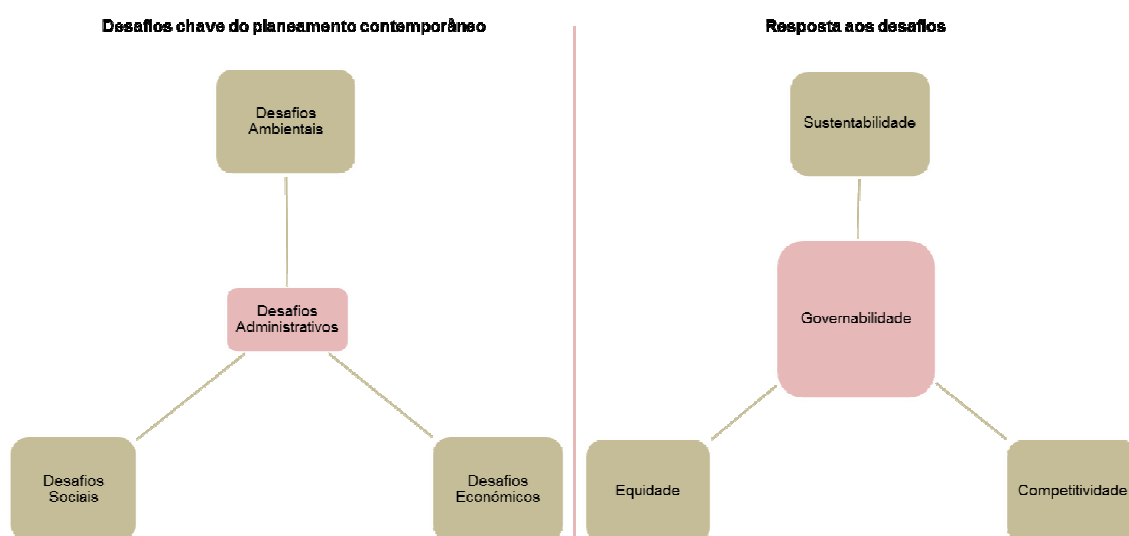


Figura 1 - Desafios e respostas do planeamento territorial

Fonte: Adaptado de Fernandez Güell, 2006

A administração urbana é conduzida a adaptar-se e procurar novos modelos de governabilidade que capacitem a administração local, incorpore novas tecnologias, para agilizar procedimentos, e crie capital social estimulando a participação e tornando os processos mais transparentes. É importante aprofundar uma cultura de planeamento contínuo e desenvolver competências organizativas, para fomentar uma reflexão estratégica que inclua os diferentes atores.

Do planeamento tradicional, orientado pela oferta urbana, a proposta de evolução do planeamento estratégico é de formulação de uma visão orientada pela procura, integrando interesses de diferentes atores colaborantes num processo flexível, sob objetivos comuns.

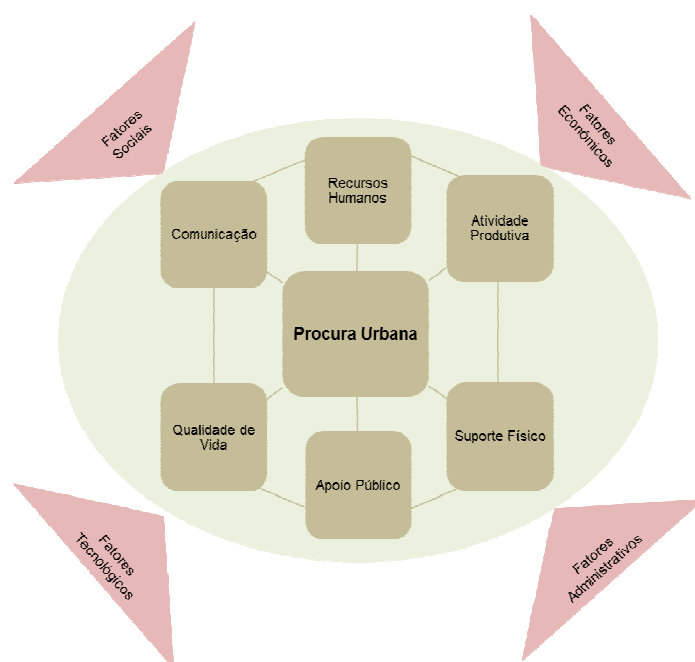


Figura 2 - Principais recursos no planeamento estratégico de cidades

Fonte: Fernandez Güel, 2006

As mudanças com origem fora da cidade referem-se a transformações como as suscitadas pela introdução de novas políticas centrais, alterações das condições macro-económicas, novas atitudes sociais, que são difíceis de antecipar, bem como o seu impacto no sistema urbano. As descontinuidades respeitam eventos imprevisíveis como catástrofes naturais ou crise súbita em determinado setor económico relevante para a cidade, pondo à prova a capacidade de readaptação das comunidades.

A visão geral do plano estratégico integra planos setoriais como económicos, sociais, ordenamento do território e transportes. Para alcançar essa visão integral importa desenhar cenários alternativos de futuro em que se prevê que a cidade possa desenvolver-se, que por sua vez aplica instrumentos de análise como análises custo-benefício das propostas e matrizes



que relacionam a competitividade empresarial com o grau de atração do mercado, e a dimensão da produção.

O desenvolvimento do capital social, no processo contínuo de planeamento, é uma mais-valia. A partir do envolvimento cívico individual e através de redes sociais no processo pode ser reforçado com relacionamento interpessoal com as entidades promotoras do plano fomentado confiança e criando condições para uma ação coletiva, em que os benefícios individuais e sociais sejam percebidos, de forma a retroalimentar o sistema.

Neste sentido, o envolvimento de agentes locais deve ser formalizado numa estrutura organizativa própria, que permita a transparência na organização e no desenvolvimento dos trabalhos, com acompanhamento por parte da população.

O sistema de avaliação e monitorização do plano, bem como a comunicação dos resultados à população e agentes envolvidos, assume papel determinante para o sucesso da sua implementação.

A avaliação deve distinguir o desempenho dos projetos individuais do plano na sua globalidade, visto que podem ter ritmos de implementação diferentes, e isso deve ser considerado. Também é adequado acompanhar o desenvolvimento de fatores externos à área de intervenção as que a podem influenciar, de forma a alertar para possíveis ajustes e de comparação entre cidades ao mesmo nível, ou seja com características populacionais, empresariais e de posicionamento no sistema urbano que a integra, semelhantes, de forma a beneficiar das experiências sobre problemas similares.

A sua comunicação periódica contribui para aumentar o nível de interesse por parte da população, devendo ter linguagem adequada e uma imagem apelativa com o intuito de cativar e envolver a população no processo de planeamento.

### 2.2.3. Limitações do planeamento estratégico

Ao planeamento estratégico são apontadas algumas limitações. Por um lado, existe o risco de se tornar uma ferramenta direcionada para apelar ao eleitorado em vez de fomentar o planeamento com perspetiva global e programação de ações realísticas. Fernandez Güel sugere que para minimizar este risco, a componente política poderá ser afastada na fase de trabalho técnico e ser enfatizada na etapa de implementação e conciliar apoios públicos e privados.

Por outro lado, a excessiva flexibilidade e adaptabilidade do planeamento estratégico a forças externas como as forças de mercado, corre o risco de estas se imporem na tomada de decisão. O risco assenta na possibilidade do processo ser simplificado ao equiparar a cidade a uma empresa que deve produzir, gerir e competir com outras cidades-empresas, em detrimento das componentes de equidade, sustentabilidade e governança.

A debilidade financeira dos planos estratégicos pode resultar em dependência de entidades privadas que colaboram no processo e podem influenciar de forma mais ou menos transparente as estratégias adotadas. Neste sentido, o incremento da participação e da comunicação desempenham papel determinante em assegurar a visibilidade e escrutínio público de todo o processo.

Finalmente, a componente de competitividade entre territórios e cidades, enfatizada pelo planeamento estratégico, pode criar desequilíbrios no sistema por não valorizar suficientemente componentes com evolução a ritmo diferentes ou que não concorram diretamente para a prossecução dos objetivos traçados, como a questão da coesão social.

### 2.3. Influência das Políticas Europeias de âmbito territorial

A evolução das políticas de planeamento e do conceito de ordenamento do território como expressão de valores que uma sociedade entende como importantes para adotar no seu território, face às forças motrizes e ao quadro político, sócio-cultural e económico vividos em determinado período temporal, tem abordagens distintas em diferentes países.

Neste sentido, a união política, económica e monetária entre os países da União Europeia conduz à adoção de estratégias e políticas setoriais com impacte territorial, e que influenciam de forma determinante as opções nacionais, face à disponibilidade de financiamento.

Os processos de globalização associados ao modelo de economia neoliberal, e de europeização, respeitando a construção do projeto europeu, induzem a influência de ideias, princípios, orientações e práticas. São identificados três conceitos subjacentes às intervenções de ordenamento do território:

- Interesse público como valor. Enquanto na visão moderna do Estado de Direito, o interesse público era definido e salvaguardado pelo Estado e seus agentes, no exercício dos seus poderes, a transformação societal, mais complexa e diversa, induz o entendimento deste conceito como um processo negociado. Para o ordenamento do território, ao definir critérios de valorização das questões ambientais, sociais e condicionamento da edificação, traduz opções sobre o interesse público, o qual é definido com base em critérios e análises técnicas exaustivas. A diversidade de interesses conduz à negociação sobre opções, em que o Estado passa a desempenhar papel mediador entre interesses diversos, implicando a sua robustez na convicção de valores éticos.

- Planeamento como atividade social. O planeamento como atividade de prospetiva, deixa de ser encarado como a extensão do passado para o futuro, para passar a materializar uma visão partilhada apoiada em compromissos e soluções mobilizadoras de agentes públicos e privados.

- Território como referencial das intervenções de ordenamento do território. Os conceitos de espaço e lugar, entendidos como mensuráveis, cartografáveis, hierarquizados em modelos

estáticos e sujeitos a abordagem *top-down*, progressivamente são entendidos como parte de experiências culturais e sociais, sendo base de fluxos e redes, marcado pela incerteza, em que as intervenções têm carácter colaborativo e de governança multinível.

De acordo com Ferrão (2011), as transformações dos modelos políticos-institucionais seguem três tendências principais:

- Reforma do estado e descentralização administrativa. Transferência de atribuições e competências para níveis regionais e sub-regionais a par da modernização e descentralização, possibilita aumentar participação.
- Reformulação do papel do Estado. Tendência para nova cultura e prática de governança.
- Europeização dos processos de decisão. O ordenamento do território não é uma competência comunitária, mas induz alterações nas formas de governança territorial multinível. Os países têm criado novas entidades na área do ordenamento do território, permitindo beneficiar de programas específicos; as competências das entidades e das formas de relacionamento entre os diferentes níveis são ajustadas, e por outro lado, proporcionam-se experiências de partilha de práticas como as decorrentes da aplicação de programas transfronteiriços.

### 2.3.1. Coesão Territorial

A ratificação do Tratado de Lisboa, em 2009, incluiu a coesão territorial como 3º pilar de atuação a par da coesão económica e da coesão social. A coesão territorial surgiu no Tratado de Amsterdão em 1997, tendo sido consolidado com a publicação da Agenda Territorial da União Europeia em 2007, adotada na reunião informal dos ministros de desenvolvimento urbano e coesão territorial durante a Presidência Alemã da União Europeia, Leipzig, 24 a 25 de maio de 2007, e novamente em 2011, com o horizonte temporal 2020. Foi lançado o Livro Verde sobre a coesão territorial em 2008, e é um dos principais objetivos da Estratégia 2020.

Contudo, o conteúdo do princípio de coesão territorial é interpretado de diferentes formas por países e entidades. O propósito da redução das assimetrias entre as regiões e de promoção um desenvolvimento equilibrado, é enunciado desde o Tratado de Roma de 1957, até à União Europeia. O Livro Verde para a Coesão Territorial, em 2008, para além de pretender combater disparidades territoriais e promover a equidade no acesso a Serviços de Interesse Geral, refere a valorização das diversidades e complementaridades territoriais, acrescentando a necessidade de promover a articulação de diferentes políticas e atores no campo institucional.

Uma das principais tentativas de operacionalização do conceito foi o processo de elaboração do EDEC – Esquema de Desenvolvimento de Espaço Comunitário (CEC, 1999), um referencial estratégico para o desenvolvimento do espaço europeu com uma influência significativa nas opções e prioridades tomadas pelos Estados-Membros.

A Agenda Territorial e o Livro Verde referem a importância deste princípio estar patente nas políticas públicas. No caso nacional observa-se que pelo PNPT é previsto que *“A promoção da coesão territorial pressupõe a capacidade de as cidades dinamizarem processos de desenvolvimento regional e assegurarem o acesso generalizado a Serviços de Interesse Geral, incluindo os serviços económicos. Por outro lado, a eficiência das intervenções de desenvolvimento regional depende da forma como as diversas ações se reforcem mutuamente, o que implica a concentração de intervenções tomando a rede de cidades como referência”* (...) (Programa de Ação PNPT, 2007: 34)

*“As infraestruturas e redes de transportes assumem um papel chave da acessibilidade e mobilidade inter e intrarregional e, portanto, como impulsionadores da coesão, integração e ordenamento territorial do país”* (...) (Programa de Ação PNPT, 2007: 35)

*“Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social”* (Programa de Ação PNPT, 2007: 39)

*“Promover as TIC como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão social, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público”* (...) (Programa de Ação PNPT, 2007: 50)

Os planos regionais também incorporam esta noção referindo-se a objetivos como “promover um modelo territorial equilibrado e competitivo” que ganham a especificidade do espaço objeto de cada plano, como a preocupação com a edificabilidade em zonas costeiras, a equidade nas condições de acesso a serviços e equipamentos, ou o policentrismo.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável com horizonte temporal 2015 (ENDS 2015) preconizava no seu 5º objetivo a *“Melhor conectividade internacional do país e valorização equilibrada do território”* (ENDS, 2008). Salientado que deverão ser *“mobilizados os diversos instrumentos de planeamento com impacto direto no território, aproveitando e valorizando os diferentes recursos naturais e as diversas potencialidades e atividades locais e regionais, de modo a favorecer um modelo de desenvolvimento mais sustentável no plano económico e social e mais coerente e equilibrado em termos ambientais e territoriais”*.

Os documentos referem como principais ideias associadas ao conceito de Coesão Territorial a articulação da estrutura do sistema urbano com a das redes de transportes e acessibilidades, reforçar o modelo policêntrico, integrar como parceiros ativos os territórios menos dinâmicos, promover uma perspetiva integrada de desenvolvimento urbano-rural e, ainda, assegurar uma boa conectividade digital com base local das competências em tecnologias de informação e comunicação.

Neste conceito, a noção de governança multinível assume papel privilegiado ao salientar a importância da cooperação horizontal entre os atores públicos, privados e cidadãos num mesmo nível, e vertical entre o nível europeu e nacional. A sua operacionalização implica abordagens setoriais a uma mesma visão partilhada sobre o território, reforçando o papel de

articulação e integração coerente sobre o território, fomentando sinergias entre os atores, a que dá nome a noção de coesão territorial.

Pela EU têm sido lançados programas operacionais de cooperação territorial, integrados no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) com várias vertentes, nomeadamente transnacional (cooperação territorial europeia centrada no objetivo de aumentar a integração e a coesão económica e social das zonas transnacionais); transfronteiriça, inter-regional e para as intervenções nos espaços urbanos.

### 2.3.2. Orientações europeias para o planeamento urbano

O lançamento por parte da Comissão Europeia do documento “*Cities of Tomorrow*” (2011) é assumido como o ponto de partida para a mudança de paradigma na abordagem recente da cidade. Contudo, não tendo a União Europeia competências claras em matéria de políticas urbanas, esta é sobretudo influenciada e direcionada pela afetação de recursos financeiros aos diversos programas de apoio (URBAN I; URBAN II; URBAT).

Os principais desafios identificados passam por conseguir dar resposta aos seguintes problemas:

- Envelhecimento da população
- Estagnação ou recessão económica
- Energia e alterações climáticas
- Desigualdades sociais (habitação, educação, desemprego, acesso aos serviços)
- Segregação e polarização social e espacial
- Expansão urbana e pressão sobre os ecossistemas
- Fronteiras da cidade/metrópole (limites, escalas e relações).

A identificação das premissas para o desenvolvimento urbano permite, assim, estabelecer uma visão e uma diversidade de estratégias e soluções de intervenção que contribuam para a “produção” de uma cidade que se pretende inclusiva, compacta na metrópole polinucleada, verde e saudável, distinta e criativa, economicamente diversa e promotora da cidadania.

O contexto económico e financeiro atual acarreta desafios acrescidos na “produção” da cidade e na prossecução dos objetivos e estratégias de futuro. Por um lado, a crise do setor imobiliário e a retração do consumo associada a uma menor utilização do automóvel e a uma crescente consciencialização ambiental, aponta para uma mudança a curto prazo das políticas urbanas em confluência com a visão estratégica europeia. Por outro lado, a retração da produção cultural e de conhecimento, associada a uma regulação urbana deficitária, assente em visões e estratégias pouco sólidas e à falta de meios e recursos financeiros para impedir situações limite, poderá levantar dificuldades acrescidas à execução das políticas urbanas.

A nova agenda urbana europeia procura promover áreas urbanas focadas no desenvolvimento das seguintes estratégias:

- Estrutura policêntrica e cidade compacta em regiões metropolitanas fortes (acessibilidades)
- Proteção e qualidade ambiental (abordagem holística)
- Mobilidade sustentável
- Economias locais sustentáveis, resilientes e inclusivas
- Diversidade cultural e socioeconómica
- Revalorização das cidades de pequena e média dimensão
- Espaços públicos abertos
- Regeneração urbana integrada (participação, inclusão, ambiente, coerência) – reciclagem do espaço urbano

A recente política de desenvolvimento urbano sustentável integrado reforçou o papel das cidades na dimensão territorial da coesão e no desenvolvimento urbano integrado. A operacionalização dos eixos estratégicos é, sem dúvida, um desafio complexo, não estando ainda definida a agilização e cabimentação financeira para o desenvolvimento das políticas territoriais.

Os mecanismos de financiamento que estão em pré-decisão neste momento apontam para uma reforço das políticas urbanas nas políticas regionais que vão no seguinte sentido:

- 5% do FEDER de cada estado-membro devem ser dirigidos para os Investimentos Territoriais Integrados, sendo a gestão destes recursos delegada nas cidades
- Constituição de uma Plataforma de Desenvolvimento Urbano – 300 cidades selecionadas a partir das propostas dos estados membros (máx. 20 cidades) que dialogará diretamente com a Comissão Europeia
- 0,2% do FEDER total financiará Ações Urbanas Inovadoras (projetos piloto, projetos demonstrativos e respetivos estudos).

O estabelecimento de prioridades de investimentos recai, assim, sobre políticas de promoção de estratégias de baixo teor de carbono, mobilidade sustentável, regeneração física e económica das comunidades urbanas com maiores privações e na melhoria do ambiente urbano, incluindo a recuperação de zonas industriais abandonadas e a redução da poluição do ar. É também reforçado o modelo de multigovernança (maior envolvimento de atores regionais e locais na conceção, implementação e monitorização de programas).

Entre as dificuldades muitas vezes apontadas para a concretização dos objetivos, estão desequilíbrios na construção de culturas urbanas policêntricas, a retro-alimentação entre sistemas urbano e político, pautada por uma governança pouco ativa e participada e as descontinuidades da construção territorial em Portugal e a deficiente capacitação dos territórios na implementação operacional dos programas comunitários. As exigências e pressões da crise são outra das principais dificuldades apontadas, bem como o conflito ente a inexistência de uma política de cidades em Portugal e as pressões para a capacitação das cidades e dos sistemas urbanos.

A dificuldade de se estabelecer uma visão estratégica para os territórios, ou a adoção de estratégias pouco sólidas, tem dificultado a operacionalização das políticas europeias à escala do território nacional, como facilmente é perceptível pelo baixo grau de concretização dos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio.

A competitividade dos territórios nacionais pode passar por uma reorganização interna que possibilite uma estratégia de intervenção por antecipação, fundada numa capacidade organizativa e numa visão estratégica de futuro, capaz de internalizar investimentos para a implementação de projetos, que possibilitem a sua afirmação territorial no contexto nacional.

### 3. Sistema de ordenamento territorial em Portugal

O sistema de ordenamento do território português apoia-se na lei de solos estabelecida há 37 anos (1976) num contexto político, social e económico significativamente diferente do atual. A posterior lei de bases de política de ordenamento do território e urbanismo (1998) celebra 15 anos sendo que estes dois instrumentos estão obsoletos face à realidade de dinâmica de transformação do solo. Neste capítulo abordam-se brevemente estes diplomas enquadrando o caso de estudo à escala municipal.

#### 3.1. Lei de solos

A política de solos em vigor foi estabelecida pelo DL nº794/76, de 5 de novembro e DL nº152/82, de 3 de maio, num contexto de mudança histórica, pós a revolução de 25 de Abril de 1974, e Constituição da República de 1976, num quadro de manifesta carência de habitação, pelo que se pretendia assegurar a expansão dos aglomerados urbanos e, ao mesmo tempo, evitar a especulação. Atualmente, as preocupações incidem sobre as estratégias a desenvolver para a revitalização dos centros e supressão de lacunas dos espaços intersticiais.

Da avaliação feita à atual Lei de Solos por Lameiras e Miranda (2007), é referida a dificuldade de recuperação das mais-valias fundiárias e imobiliárias pelos municípios, e a desarticulação entre os diferentes regimes jurídicos como o RJGT, CIMI e o Código de expropriações.

A então DGOTDU deu início aos trabalhos atendendo às diretrizes das principais orientações para o ordenamento do território e urbanismo emanadas, por um lado, pelo PNPOT, com destaque de questões relacionadas com a Lei de Solos, a partir dos 24 problemas que afetam diretamente o ordenamento do território, pondo em causa o desenvolvimento económico e social ao prejudicar a salvaguarda dos recursos territoriais; por outro lado, pelos desafios enunciados pela Agenda Territorial 2020, e ainda outras duas questões que decorrem do sistema de gestão do território: i) a desarticulação entre os mecanismos do mercado imobiliário, da fiscalidade e do planeamento territorial: a procura de renda fundiária, sendo determinante das dinâmicas de ocupação do território, não é considerada como fator crítico no SGT em vigor; ii) a desarticulação entre os vários instrumentos de política de solos: a dispersão por vários regimes com finalidades diferentes, e por vezes, contraditórios entre si.



Foi consensualizado que a Lei do Solo deve assumir o princípio que o solo é um recurso limitado, não renovável, suporte de atividades humanas e de recursos territoriais, sendo imperativa a sua utilização sustentável, pelo que importa responder a 2 questões essenciais: a necessidade de controlo da formação do valor do solo e da apropriação da renda fundiária e a definição do estatuto jurídico do solo, ou seja, direitos e deveres dos proprietários e do Estado.

Foi considerado que, para atender às questões acima enunciadas, importa abordar as questões sobre a definição de critérios de valoração do solo, distinguir os estatutos do solo rural do urbano e das funções atribuídas a cada classe, ligar o estatuto do solo aos critérios de valoração em coerência com a execução programada dos IGT e estabelecer as ações admitidas em cada estágio de desenvolvimento do solo e formas de alterar o estatuto do solo.

### 3.1.1. Principais questões consensualizadas

Foram sintetizadas 7 questões chave que se apresentam seguidamente. Importa ainda referir que a questão relativa a *“inserção da nova Lei do Solo na arquitetura do nosso sistema de gestão territorial”* não foi considerada prioritária, aguardando oportunidade quando fosse conhecida a extensão das alterações legislativas previstas, sendo considerado importante garantir articulação entre regimes jurídicos de áreas conexas.

1. *As funções do solo e os direitos e deveres associados ao estatuto do solo*
2. *A formação do valor do solo e a distribuição da renda fundiária*
3. *Ligação do valor do solo ao estatuto do solo e clarificação do quadro operativo das alterações do estatuto do solo*
4. *A atual dicotomia de classificação do solo e o sistema de planos municipais*
5. *Programar a atuação urbanística*
6. *Insuficiência dos instrumentos de intervenção da Administração no mercado fundiário*
7. *O reconhecimento e a valorização dos serviços de ecossistemas*

O solo tem as suas funções assentes no princípio que se trata de recurso coletivo, que se tipificam em funções ambientais, económicas e sociais. É considerado que o direito de propriedade privada deve conformar-se com as escolhas individuais às políticas públicas de gestão territorial, numa perspetiva de aquisição gradual de direitos e deveres de particulares e do Estado e mecanismos de reversão.

É defendida a regulação da formação do valor do solo e a distribuição de mais-valias, a fim de salvaguardar o interesse coletivo e valorizar os recursos numa perspetiva de garantir o bem-estar das populações, o desenvolvimento sustentável e competitividade do país, não questionando eventual conflito de princípios. É reconhecida a necessidade de estabelecer critérios de valoração do solo rural para promover as suas funções específicas (ambiental, social e produtiva), garantindo decisões de maior racionalidade e equidade, bem como afetação das funções à aptidão respetiva.



A valorização patrimonial do solo por via da classificação como urbano pelo PMOT, sem que se tenha verificado qualquer investimento material, induz a desequilíbrios especulativos que se pretende controlar com recurso a mecanismos como a programação de ocupação do solo, os encargos de investimento com equivalente repartição de mais-valias.

É considerado que o PDM deve definir estratégia de atuação com priorização de áreas de desenvolvimento urbano, de qualificação dos aglomerados e programação temporal da execução do plano. O licenciamento de loteamentos fora de solo programado, deve ser excecional e dependente de contratualização com privados, com correspondente articulação com plano de atividades do município.

Para o controlo das mais-valias e redistribuição das rendas fundiárias é proposto fixar um referencial de edificabilidade apoiado no índice médio de utilização já previsto nos mecanismos de perequação.

Para além da questão de classificação de solo em apenas urbano e rural é questionada a possibilidade do solo urbanizável ser considerado como urbano ou manter o estatuto de rural até ser programado, e então ser reclassificado como urbano.

O PDM é considerado como fundamental para a definição de estratégia de atuação urbanística do município, devendo definir prioridades de desenvolvimento urbano, de qualificação de equipamentos e infraestruturas e programação temporal das medidas. É defendida a obrigatoriedade de inscrição no plano de atividade e orçamento municipal os contratos de planeamento e de urbanização.

Reconhece a importância em articular os mecanismos do mercado imobiliário, da fiscalidade e da gestão do território, passando por harmonização de conceitos e critérios comuns de aferir o valor do solo.

Foi consensualizado que o solo rural destina-se a produção primária e suporte territorial de atividades associadas à produção primária; conservação e valorização da biodiversidade e de recursos e valores naturais, ambientais paisagísticos e culturais; serviços dos ecossistemas, tais como formação e proteção do solo, regulação da qualidade e quantidade de água, sequestro de carbono, regulação do clima e gestão dos riscos naturais.

Por um lado, a gestão do solo rural implica a ponderação de critérios de natureza ambiental, económica e agronómica, sujeitos ao princípio de sustentabilidade.

Porém, não existem mecanismos de remuneração dos serviços dos ecossistemas para os proprietários, pelo que os autores consideraram que *“no respeito pelo princípio da equivalência, a nova lei do solo deve prever a criação de mecanismos perequativos que compensem os proprietários rurais pela prestação de serviços dos ecossistemas”* que atualmente está reservado ao solo urbano, podendo assumir mecanismos como pagamento de rendas ecológicas, reduções fiscais, aquisição de terrenos de alto valor ecológico pelo Estado. Acresce que a remuneração dos serviços dos ecossistemas pressupõe a criação de um Fundo

Eco-Perequativo com receitas municipais do IMI e das prestações compensatórias compensatória pelo aproveitamento urbanístico excecional.

A formação das mais-valias também deve ser controlada, tendo os autores proposto, para além do Valor de Base Territorial, a determinação de margem aceitável para a atividade urbanística e a cedência de prestação ou prestação compensatória pelo aproveitamento urbanístico excecional, paga em espécie a reverter para uma Bolsa de Terrenos do património municipal.

Em 3 de outubro de 2013, o Conselho de Ministros aprovou proposta de Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a qual tem como objetivos: *“reforçar a integração de políticas no território; reforçar a eficácia dos mecanismos de execução dos planos; reforçar sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano; simplificar e agilizar as condições de realização das operações urbanísticas; e promover equidade e a coesão social e territorial”* (Comunicado do Conselho de Ministros de 3 de Outubro de 2013). A reestruturação das políticas públicas nestas matérias implica a consequente alteração dos regimes jurídicos dos instrumentos de gestão territorial e de urbanização e edificação.

### 3.2. Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo

Em Portugal, a prossecução do ordenamento do território encontra-se consagrada na lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo<sup>8</sup>, a qual estabelece o propósito de *“assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos.”*

A LBOTU culmina uma etapa do processo de evolução dos instrumentos de planeamento e gestão do território, desde a criação de figuras *“dirigidas ao planeamento e gestão de espaços urbanos: de Plano Geral de Urbanização (1934), Planos Gerais de Urbanização e Expansão (1944), Planos Parciais de Urbanização (1944), Planos Gerais de Urbanização de Áreas Territoriais e Planos de urbanização (1971)”* (...), até à definição de figuras de plano com escala municipal como o Plano Diretor Municipal em 1982, e supramunicipal como a figura de Plano Regional de Ordenamento do Território em 1988 e ainda as figuras de plano setoriais como o Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas e Plano de Ordenamento da Orla Costeira em 1993, cujo intento de proteção da natureza veio a constituir o objeto dos Planos Especiais de Ordenamento do Território. (Caldeira, 2008)

A LBOTU, ao estabelecer os fundamentos para o sistema de planeamento territorial, propunha-se promover a concertação entre entidades públicas com competências nesta matéria e a hierarquização e articulação entre planos sobre os mesmos espaços.

---

<sup>8</sup> LBOTU Lei nº48/1998, de 11 de agosto alterada pela Lei nº54/2007, de 31 de agosto

Apesar do seu carácter inovador na época da sua publicação, observa-se que os documentos mais recentes evidenciam a componente de valorização ambiental, acautelando os impactes de fenómenos naturais extremos nos meios urbanos e defendendo a prevenção de riscos a eles associados, bem como a coesão territorial e a importância em aprofundar a integração das políticas setoriais.

A LBOTU estabelece os seguintes princípios gerais, no seu artigo 5º: a) *Sustentabilidade e solidariedade intergeracional*; b) *Economia*; c) *Coordenação*; d) *Subsidiariedade*; e) *Equidade*; f) *Participação*; g) *Responsabilidade*; h) *Contratualização*; i) *Segurança jurídica*.

A adoção destes princípios nos planos de ordenamento do território é materializada nos objetivos respetivos especificamente, cuja aprovação e implementação decorre muitas vezes pela tensão de forças dos interesses dos atores envolvidos. A evolução da sociedade e das suas necessidades resulta na assunção da importância do carácter contínuo do processo de planeamento.

Em 2007, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, doravante referido como PNPT, diagnostica 24 problemas para o ordenamento do território sistematizados em seis áreas temáticas: recursos naturais e gestão de riscos; desenvolvimento urbano e rural; transportes, energia e alterações climáticas; competitividade dos territórios; infraestruturas e serviços coletivos; cultura cívica, planeamento e gestão territorial.

Destacam-se problemas como os agravados pelos fenómenos de alterações climáticas e a insuficiência dos atuais planos em considerarem os riscos nas ações de ocupação e transformação do solo, a expansão e fragmentação dos espaços urbanos com custos sobre-elevados para as infraestruturas e serviços urbanos, deficiente intermodalidade dos transportes com excessiva dependência da rodovia e do transporte individual motorizado, concorrendo para a ineficiência energética, desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas face à alteração estrutural das procuras sociais, incipiente cooperação territorial de âmbito supramunicipal, ausência de cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e dificuldade de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados.

### 3.3. Sistema de planeamento

O sistema de gestão territorial<sup>9</sup> organiza-se, num quadro de interação coordenada, em três âmbitos: a) nacional (entendido como o território de Portugal Continental); b) regional; c) municipal.

<sup>9</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro alterado pela sexta vez pelo Decreto-Lei nº46/2009, de 20 de fevereiro

Os instrumentos de gestão territorial desdobram-se entre os de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica, como o PNPOT e PROT; os de política setorial, os de natureza especial (protecção e valorização de valores naturais); e os de planeamento territorial, com natureza regulamentar como os PMOT.

O âmbito nacional é concretizado através dos seguintes instrumentos:

- O programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT);
- Os planos setoriais com incidência territorial (PS);
- Os planos especiais de ordenamento do território (PEOT), os quais são vinculativos para entidades públicas e privadas, compreendendo os planos de ordenamento de áreas protegidas (POAP), os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas (POAAP), os planos de ordenamento da orla costeira (POOC) e os planos de ordenamento dos parques arqueológicos (POPA) e os Planos de Ordenamento de Estuário POE).

O âmbito regional é concretizado através dos planos regionais de ordenamento do território (PROT).

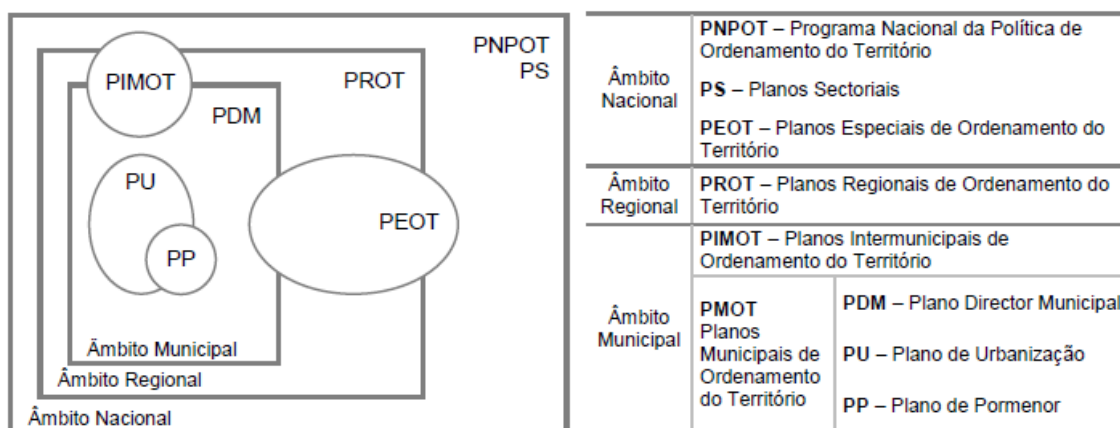


Figura 3 - Organização do Sistema de Gestão Territorial e respetivos IGT

Fonte: Adaptado da LBPOTU

O âmbito municipal é concretizado através dos seguintes instrumentos, os quais são vinculativos para entidades públicas e privadas, com exceção dos planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT), que não vinculam os particulares:

- Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), que compreendem os planos diretores municipais (PDM), os planos de urbanização (PU) e os planos de pormenor (PP).

Relação entre os IGT:

- O PNPOT, os PS, os PEOT e os PROT- traduzem entre si, um compromisso de compatibilização das respetivas opções.
- O PNPOT implica a alteração dos PEOT
- A elaboração dos PS é condicionada pelo PNPOT e deve assegurar a necessária compatibilização com os PROT

- Os PROT integram as opções do PNPOT e dos PS preexistentes
- O PNPOT e os PROT definem o quadro estratégico a desenvolver pelos PMOT;
- Os PEOT prevalecem sobre os PMOT e os PIMOT;
- Os PS e os PROT devem indicar quais as formas de adaptação dos PEOT e dos PMOT pré existentes, determinadas pela sua aprovação.

A dinâmica dos IGT ganha expressão na capacidade das entidades responsáveis por cada figura de planos procederem à sua a) alteração; b) correção material; c) retificação; d) revisão; e) suspensão com base na avaliação da execução do instrumento e de condicionantes contextuais que ponham em causa a prossecução dos objetivos traçados.

Os sistemas de execução dos planos previstos pelo regime legal são: compensação (iniciativa de execução é dos particulares), de cooperação (iniciativa de execução do plano pertence ao município, com a cooperação dos particulares interessados) e de imposição administrativa (iniciativa de execução do plano pertence ao município).

### 3.3.1. Disfunções entre o planeamento e a gestão

A relação entre o planeamento e a gestão urbana revela algumas dificuldades de articulação, nomeadamente quando o planeamento deixa de ser encarado com um processo contínuo a ser implementado, monitorizado e ajustado, para referir-se a um documento terminado a que deverão obedecer as pretensões de operações urbanísticas particulares, e que a atuação pública não é acautelada com instrumentos financeiros.

Por um lado, observam-se disfunções normativas quanto à dispersão da legislação e multiplicidade de instrumentos de gestão territoriais aplicáveis e eficazes. Por vezes verifica-se fragmentação da área objeto de planos e desarticulação entre si. A compatibilização entre planos tem dificuldades, dado que muitas vezes existem interesses em conflito.

Por outro lado, a falta dinamismo das instituições da Administração Pública introduz constrangimentos à necessária adaptação aquando das alterações da realidade, bem como a gestão casuística sem análise de efeitos de conjunto. Politicamente não tem sido visível a assunção de compromissos com soluções a longo prazo, observando-se mesmo a rutura com algumas opções, sem a avaliação técnica que fundamente essa alteração. A organização das instituições está bastante centrada em funções e competências, e não tanto em objetivos e programação de ações.

Finalmente, o défice de cultura territorial e de planeamento, concorre para a reduzida participação pública. No entanto, a administração também não acautela a forma de comunicação, para tornar a proposta inteligível.

## PARTE II - MUNICÍPIO DE SINTRA: PLANEAR E GERIR UM TERRITÓRIO COMPLEXO

### 4. Sintra: elementos de caracterização

#### 4.1. Contexto na AML e na Região de Lisboa

O município de Sintra localiza-se na margem norte da Área Metropolitana de Lisboa<sup>10</sup>, doravante designada como AML. A área do município Sintra ocupa cerca de 319,2 Km<sup>2</sup>, equivalente a 23% da área da AML, sendo limitado a norte pelo município de Mafra, a sul pelos municípios de Oeiras e Cascais, a nascente pelos municípios de Odivelas, Loures, Amadora, e a poente pelo oceano atlântico.



Figura 4 - Localização do município de Sintra na AML

Fonte: Elaboração própria. Dados CAOP 2013 (DGT)

A AML concentrou recursos, atraiu população e densificou a rede urbana desde o final dos anos 50 até à década de 70, com base nos movimentos migratórios inter-regionais, evidenciando o êxodo agrícola e rural, saldo natural positivo, para se associar o regresso das

<sup>10</sup> Nos termos da Lei 46/2008, de 27 de agosto, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) é uma pessoa coletiva de direito público que constitui uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal. Os municípios que compõem a AML são 18, nomeadamente: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira. Consulta em 15 de junho de 2013 a <http://aml.pt/aml/>

ex-colónias, em 1974/75. Entre 1960 e 1981 o peso relativo da AML no país aumentou 8%, enquanto na década de 90 cresceu um pouco acima da média do país tendo passado de 27,1% para 27,2%<sup>11</sup>. A AML é o maior pólo de concentração de atividades avançadas de ciência e tecnologia<sup>12</sup>, e à principal área económica do país concentrando 45% do PIB<sup>13</sup>. A forte pressão sobre o território conduziu a destruição de importantes valores paisagísticos, sem que se tenham adotado medidas minimizadoras de impactes. É também um espaço onde se manifestam conflitos urbanos como a mobilidade, desafios para a coesão social e integração de minorias, habitação, qualificação e inserção urbana de bairros críticos, revitalização de centros históricos, recuperação dos espaços industriais obsoletos, prevenção de riscos, proteção e valorização do património natural.

Quadro 4 - Indicadores sociais dos municípios da Grande Lisboa, em 2011

Municípios	Taxa de Desemprego	Densidade populacional/ População residente	Médicas/os por 1000 habitantes (N.º) por Local de residência;	Índice de Envelhecimento	População com ensino superior	Beneficiários do RSI, da segurança social por 1000 habitantes em idade ativa (%) por Local de residência; Anual (%)
AMADORA	15,0%	7.363,4 hab/km <sup>2</sup> 175.136	2,9	126,4	14,9%	80,39
CASCAIS	12,1%	2.119,9 hab/km <sup>2</sup> 206.479	6,5	112,4	25,4%	36,18
LISBOA	11,8%	6.446,2 hab/km <sup>2</sup> 547.733	15,3	185,8	31,1%	55,65
LOURES	12,9%	1.211,2 hab/km <sup>2</sup> 205.054	3,5	110,0	15,2%	51,06
MAFRA	9,1%	262,9 hab/km <sup>2</sup> 76.685	1,8	79,0	15,9%	18,46
ODIVELAS	12,1%	5.484,3 hab/km <sup>2</sup> 144.549	2,7	107,3	15,8%	39,16
OEIRAS	10,8%	3.751,3 hab/km <sup>2</sup> 172.120	8,7	124,1	30,7%	28,97
<b>SINTRA</b>	<b>13,5%</b>	<b>1.183,6 hab/km<sup>2</sup> 377.835</b>	<b>2,1</b>	<b>77,5</b>	<b>13,6%</b>	<b>41,96</b>
VILA FRANCA DE XIRA	11,3%	430,3 hab/km <sup>2</sup> 136.886	1,4	78,6	13,7%	31,61

Fonte: INE (2011)

O quadro 4 apresenta alguns indicadores sociais referentes aos municípios da Grande Lisboa, permitindo comparar Sintra com os municípios contíguos e inseridos na mesma NUTSIII. Sintra

<sup>11</sup> Pag. 56 Relatório do PNPOT

<sup>12</sup> Pag.65 Relatório do PNPOT

<sup>13</sup> Pag.103 Relatório PNPOT



tem a segunda maior taxa de desemprego, em 2011, e é o terceiro município com menor número de médicos por 1000 habitantes. Apesar do elevado envelhecimento populacional, é o município com menor valor daquele índice, tal como o que tem menor peso de população com nível de educação de ensino superior. Quanto à população carenciada, observa-se que é o sexto município com maior peso de população beneficiária do rendimento social de inserção (RSI) por 1000 habitantes em idade ativa.

#### 4.2. Reorganização administrativa autárquica

A estrutura administrativa das freguesias importa para a gestão urbana, na medida em que alguns serviços decorrentes das competências dos municípios são delegados nas juntas de freguesias, como a manutenção de espaços verdes e reparações em arruamentos, para além da emissão de pareceres sobre pretensões de atividades comerciais locais que impliquem ocupação de espaço público.

Nas entrevistas aos técnicos dos serviços camarários, foi referido como desejável o reforço do papel das juntas de freguesia na gestão urbana, contribuindo para o controlo prévio de operações urbanísticas, com referência à especificidade local pertinente para apreciação de cada caso.

A recente reorganização administrativa territorial autárquica, preconizada pela Lei nº22/2012, de 30 de maio, estabeleceu o respetivo regime jurídico, concorreu para agregação de freguesias, procurando a *“melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade”*, para além da *“promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais”* conforme descritos nos seus objetivos.

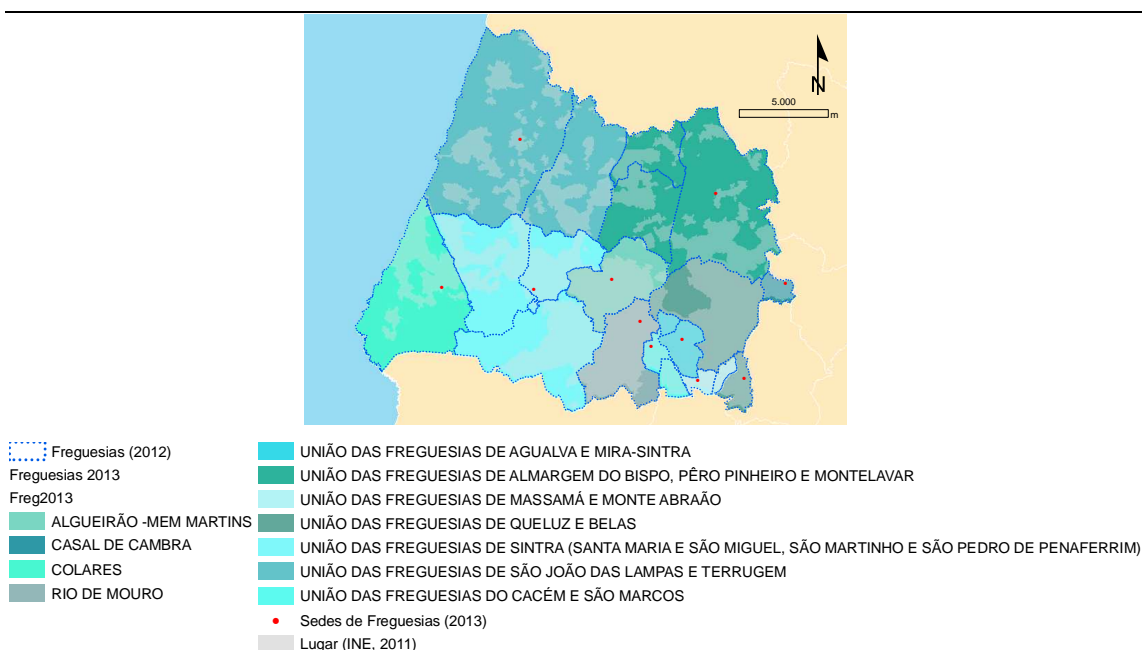


Figura 5 – Reorganização administrativa territorial autárquica em Sintra, em 2013

Fonte: Elaboração própria. Dados CMS. CAOP 2013 (DGT)



A concretização da presente reorganização administrativa territorial foi estabelecida pela Lei nº11-A/2013, de 28 de Janeiro, retificada pela Declaração de Retificação nº19/2013, de 28 de março, sendo que o município de Sintra, reduziu de vinte para onze freguesias. Contudo, a informação ainda se encontra organizada pela estrutura territorial e administrativa anterior, sendo o momento eleitoral de 29 de setembro de 2013 que marcará o início da concretização daquele diploma legal. Por isso, o presente estudo ainda se reporta à anterior estrutura administrativa.

#### 4.3. Suporte biofísico

A componente ambiental tem visto reconhecido o seu papel na dinâmica económica das sociedades, não só quanto à disponibilidade de recursos, atentos à importância da sua gestão racional e solidária com gerações futuras, mas também suporte às atividades e comportamentos quanto ao consumo energético.

Neste contexto, serão apresentadas as principais características do suporte territorial do município, expressado pelo sistema geológico, geomorfológico e rede hídrica, e os indicadores de consumo energético comparados com a média nacional.

Cerca de 73% do território municipal situa-se na Região Hidrográfica das Ribeiras do Oeste, estando o restante território localizado na Região Hidrográfica do Tejo. A figura 7 representa a localização das principais bacias hidrográficas do município, das quais as de Colares, Samarra e as de Ribeiras do Oeste (Falcão, Mata, Bolelas, Samarra, Açuge, Ajuda e Cameijo) estão completamente integradas no município e as restantes bacias partilham os municípios de Sintra e de Mafra, a Norte, Oeiras e de Cascais a Sul e o de Loures a Este.

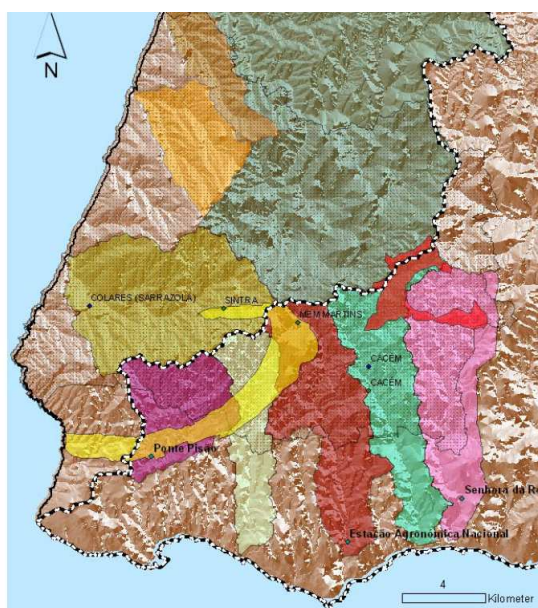


Figura 6 - Representação da Carta Geológica

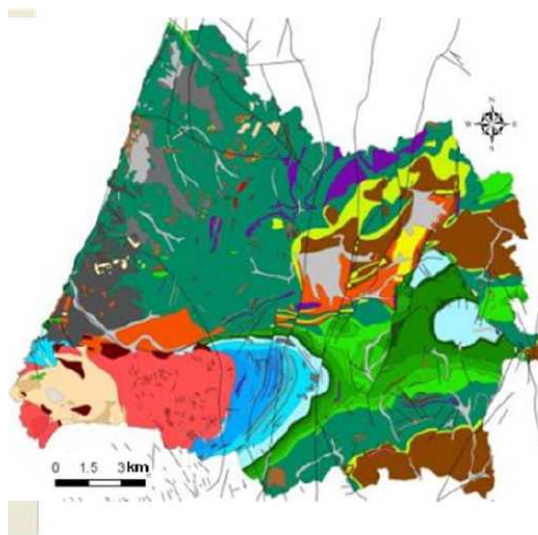


Figura 7 - Representação das principais Bacias Hidrográficas

Fonte: Plano de Alterações Climáticas

Embora o abastecimento doméstico de água seja distribuído a partir da rede da EPAL e tenha origem na barragem de Castelo do Bode, existem inúmeras captações no município sem a devida licença.

Em Sintra existem dois sistemas aquíferos, o Pisões-Atrozela e o Vale de Lobos: o primeiro estende-se ao longo do flanco sul do maciço eruptivo de Sintra, e localiza-se nos municípios de Sintra (a norte) e Cascais (a sul); o segundo situa-se na Serra da Carregueira. Ambos localizam-se na bacia hidrográfica do Tejo, existindo, igualmente, uma parte do sistema Pisões-Atrozela que pertence à bacia hidrográfica das Ribeiras do Oeste.

A área do município de Sintra desenvolve-se sobre substrato sobretudo calcário e margoso, localmente arenítico, de idade cretácica, exceto na sua região meridional onde o Maciço Ígneo de Sintra, essencialmente sienítico e granítico, de idade neo-cretácica, constitui a unidade geológica de maior importância.

A existência de reservas de Liós é fator de localização de empresas de extração e transformação de pedra ornamental, em particular na área norte do município. Porém, a falta de licenciamento de muitas pedreiras conduz à ausência de planeamento do seu ciclo de vida nomeadamente na recuperação paisagística após exploração.

Sob o ponto de vista geomorfológico o concelho apresenta na maior parte da sua extensão uma superfície pouco acidentada, talhada em plataforma levantada, suavemente inclinada para oeste (Plataforma Litoral de São João das Lampas) e correspondente a uma superfície poligénica afeiçãoada pelo mar plistocénico que trancou e nivelou o substrato rochoso mesozóico. A sul, a erosão removeu os termos sedimentares que originalmente capeavam o maciço de Sintra e rebaixou os terrenos periféricos, menos resistentes, dando origem ao relevo residual da Serra de Sintra. (Fonte: Plano Estratégico do Concelho de Sintra face às Alterações Climáticas, 2009)

Os indicadores de consumos energéticos no município de Sintra são sempre inferiores às médias nacionais, com exceção na energia elétrica por consumidor no setor agrícola.

Quadro 5 - Consumos energéticos em Sintra, em 2010

	Consumo de energia elétrica por consumidor				Consumo doméstico de energia elétrica por habitante	Consumo de combustível automóvel por habitante	Consumo de gás natural por 1 000 habitantes
	Total	Doméstico	Agricultura	Indústria			
	kWh					tep	milhares de Nm <sup>3</sup>
Portugal	7 668,1	2 629,3	6 240,1	166 316,3	1 334,4	0,6	420,0
Sintra	5 339,3	2 541,4	7 629,7	116 630,5	1 003,5	0,3	72,2

Fonte: INE, 2010

Quadro 6 - Indicadores de transportes em Sintra, em 2010

Indicadores de transportes por município, 2010			
	Veículos automóveis novos vendidos e registados por 1 000 habitantes	Índice de gravidade dos acidentes de viação com vítimas	Proporção de acidentes de viação com vítimas nas auto-estradas
	N.º		%
Portugal	22,84	x	8,3
Sintra	18,95	2,03	3,7

Fonte: INE, 2010

Os indicadores sobre o consumo de automóveis verifica-se que é inferior às referências nacionais e da Grande Lisboa, enquanto o índice de gravidade de acidentes de viação com vítimas é superior, revelando possíveis consequências de congestionamentos viários e constrangimentos à dinâmica económica, nomeadamente no setor da distribuição.

#### 4.4. Dinâmica populacional e construtiva

A partir das décadas de 60 e 70, em Sintra observa-se crescimento populacional acelerado, como também ocorreu em toda a área de influência de Lisboa, por força de fenómenos de êxodo rural e concentração populacional nas áreas metropolitanas. Embora não atingindo taxas de crescimento demográfico tão elevadas como as verificadas em diversos municípios da Margem Sul ou da primeira coroa periférica situada a norte da cidade de Lisboa o peso demográfico de Sintra no contexto da AML foi-se reforçando, duplicando mesmo entre 1960 e 1991 (7% no início e 14% no final).

Até meados dos anos 80, a integração de Sintra no contexto metropolitano efetua-se num quadro de suburbanização clássica, marcado por uma grande expansão da função residencial e pela forte dependência face à cidade de Lisboa. Nas décadas de 60 e 70, a acessibilidade de Sintra relativamente a Lisboa, sobretudo no que respeita ao corredor central (Queluz-Portela de Sintra), traduz-se num reforço da oferta imobiliária que, beneficiando de preços concorrenciais face aos praticados em Lisboa, atrai imigrantes internos e populações provenientes das ex-colónias. Para além da emergência de grandes dormitórios, que, em vários casos, deram origem a espaços urbanisticamente desqualificados, surgem nalgumas áreas do município áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). De entre estes, Casal de Cambra sobressai como exemplo paradigmático, tendo hoje cerca de 12000 habitantes. Nos anos 80, o crescimento de Sintra aparece associado à perda populacional da cidade de Lisboa, que se prolongou pela década seguinte. Associado a este fenómeno verificou-se a progressiva degradação do parque habitacional motivado pela desvalorização do arrendamento, devido aos efeitos da Lei que congelou os preços das rendas, primeiro em Lisboa e, após 1975, em todo o país. Por outro lado, custo da habitação mais acessível em Sintra, conduzia à fixação da população em espaços periféricos, reforçando os movimentos pendulares.

Mas, o crescimento foi desigual no território do município. Desenvolveu-se o corredor urbano Queluz-Portela de Sintra, apoiado na linha de caminho de ferro suburbana. Neste corredor verificam-se fortes concentrações demográficas, e progressivos congestionamentos de tráfego, à medida que os níveis de consumo se expandiram e o automóvel se tornou uma opção modal cada vez mais relevante, sendo que o IC 19 foi inaugurado em 1992.

As áreas do norte e do litoral do município, com menor acessibilidade a Lisboa, conheceram uma pressão demográfica relativamente reduzida, mantendo características bem distintas das verificadas no corredor urbano, assegurando funções agrícolas, balneares e industriais.

Nas décadas de 80 e 90, o município foi palco de elevado crescimento populacional assinalando acréscimos de 15% e 39%, que motivaram o aumento de parque habitacional, que suplantou sempre os acréscimos populacionais. Esta tendência manteve-se mesmo na última década, embora o crescimento populacional tenha abrandado significativamente, cifrando-se nos 4%, o que indica que o município se encontra na fase de estabilização, com possível risco de perda de atratividade. Porém, o parque habitacional, embora tenha diminuído de ritmo, ainda cresceu 8,67%, provavelmente decorrente de licenciamentos nos anos anteriores.

Por outro lado, dimensão média da família diminuiu, tendência que se manteve na última década (quadro 7).

Quadro 7 - Evolução das taxas de crescimento populacional e habitacional, em Sintra, entre 1981 e 2011

	Taxa de crescimento efetivo populacional %	Taxa de crescimento habitacional %
1981-1991	15,2	41,4
1991-2001	39,4	47,0
2001-2011	4	8,67
Dimensão média da família	(2001) 2,7	(2011) 2,6
Nº médio famílias/alojamento	(2001) 0,97	(2011) 0,79

Fonte: INE

No quadro 8 observam-se indicadores gerais da evolução do município de Sintra entre 2001 e 2012, com a referência do nível nacional. Observa-se acentuado decréscimo da taxa de natalidade, passando de 14,8‰ em 2001 para 10,5‰ em 2012, aproximando-se da média nacional (8,5‰). A evolução da taxa de mortalidade apresenta diferenças reduzida, passando de 6,7‰ para 6,9‰, enquanto a média nacional é de 10,2‰. Tanto as taxas de nupcialidade como de divorcialidade diminuíram, ainda que a taxa de nupcialidade esteja a quase metade do valor de 2001 (4,9‰) cifrando-se em 2,6‰ e muito abaixo da média nacional (3,4‰). A taxa de fecundidade reduziu de 52,2‰ para 40,5‰, mantendo-se acima da média nacional (36,3‰). Regista-se forte crescimento do índice de envelhecimento passando de 70,7 em 2001 para 77,5 em 2011. Ainda que se situe abaixo da média nacional (127,8), indica uma tendência de envelhecimento instalada.

Quadro 8 - Indicadores demográficos em Sintra e Portugal, em 2001 e 2012

Indicadores	2001	2012	Portugal (2012)
Taxa de Natalidade (permilagem)	14,8	10,5	8,5
Taxa de Mortalidade (permilagem)	6,7	6,9	10,2
Taxa de Nupcialidade (permilagem)	4,9	2,6 (2011)	3,4 (2011)
Taxa de Divorcialidade (permilagem)	2,7	2,8	2,4
Taxa de Fecundidade geral (permilagem)	52,2	40,5	36,3
Índice de Envelhecimento	70,7	77,5 (2011)	127,8 (2011)
Índice de dependência de idosos	14,3	19,9 (2011)	28,8 (2011)

Fonte: INE

O peso da população de nacionalidade estrangeira residente em Sintra aumentou de 1,21% em 1991, para 6,59% em 2001 e 9,5% em 2011. Como se observa na figura 8, 76% da população estrangeira residente é oriunda dos países de língua oficial portuguesa refletindo a história do país. Por outro lado, considerando o período entre 1995 e 2012, o contributo da população estrangeira na taxa de natalidade do município tem aumentado, à medida que o número de nados vivos de mãe com nacionalidade portuguesa tem diminuído (867), sendo substituído por nados vivos de mãe com nacionalidade estrangeira (874). Entre 1995 e 2012 a proporção de nados vivos de mães cuja nacionalidade é estrangeira passou de 3,30% para 25% (figura 9).

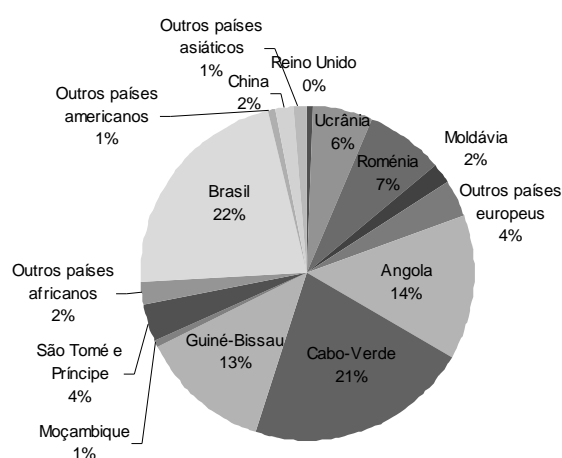
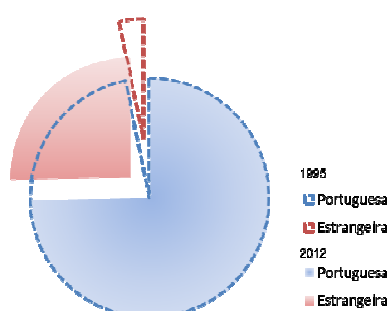


Figura 8 - População estrangeira com estatuto legal de residente em Sintra, em 2012

Fontes de Dados: Pordata; INE–SEF/MAI, 2012



Nacionalidade da mãe	Nados-vivos de mães residentes em Sintra			
	1995		2012	
Portuguesa	3837	96,70%	2970	74,72%
Estrangeira	131	3,30%	1005	25,28%

Figura 9 - Nados-vivos de mães residentes em Sintra, por nacionalidade da mãe, em 1995 e 2012

Fontes de Dados: Pordata; INE–SEF/MAI, 2012

### Freguesias mais jovens, com dinâmica forte – Grupo A

Inclui as freguesias do Eixo Urbano Principal (com exceção de Queluz e Santa Maria-S.Miguel, no extremo da linha férrea), para além de Belas e Casal de Cambra. Em todas estas freguesias as taxas de crescimento ocorridas na década de 90 são superiores à média municipal, sendo os índices de envelhecimento sempre mais reduzidos.

**SubGrupo A1 (freguesias de Massamá, Belas, Casal de Cambra, Rio de Mouro, destaque para a urbanização de Fitares, Algueirão-Mem Martins, com realce para Tapada das Mercês e Casal da Cavaleira, e São Pedro de Penaferrim, com destaque para a área de Linhó-Beloura).** Nestas freguesias verificou-se maior expansão, correspondente ao troço SE do eixo urbano central. Em termos sintéticos, as freguesias inseridas neste conjunto apresentam as maiores taxas de crescimento demográfico do município (superiores a 50%, no decénio de 90) e são caracterizadas pelas estruturas demográficas mais jovens (Índices de envelhecimento inferiores a 60%, percentagens de população jovem sempre acima dos 18%) e por taxas de fecundidade e natalidade relativamente elevadas.

**SubGrupo A2 (freguesias da cidade de Agualva-Cacém e freguesia de Monte Abraão).** Corresponde a freguesias bastante dinâmicas do ponto de vista demográfico, mas que registaram os maiores índices de crescimento populacional na década de 70, ou seja, em fases mais precoces do processo de suburbanização. A partir dos anos 80, os ritmos de crescimento tendem a diminuir e a aproximar-se do valor global do concelho, ainda que algumas das novas freguesias (S. Marcos, Monte Abraão) possam ter conhecido incrementos relevantes nos anos 90. Relativamente às componentes de crescimento demográfico, estas freguesias continuam a atrair jovens adultos migrantes, o que se reflete em taxas de fecundidade e natalidade relativamente elevadas, embora em estabilização ou decréscimo, ao contrário do que acontece com as freguesias do Grupo A1. Estas freguesias, conjuntamente com Massamá (subgrupo A1) e Queluz (subgrupo B1) também apresentam as maiores densidades demográficas.

**Freguesias mais envelhecidas com dinâmica fraca ou estagnação – Grupo B (freguesias de Queluz, Colares, S. Martinho, S. Maria e S. Miguel, S. João das Lampas, Almargem do Bispo, Montelavar, Pero Pinheiro e Terrugem.)** São as freguesias com menor dinamismo demográfico do concelho (taxas de variação sempre positivas, mas inferiores a 16% no decénio de 90, com exceção de S.J. das Lampas), que em diversos casos apresentam taxas de crescimento natural negativas ou muito próximas de zero e as populações mais envelhecidas (os índices de envelhecimento registados em 2001 são sempre superiores a 100%, o que evidencia estruturas demográficas com o número de idosos a ultrapassar o de jovens).

**SubGrupo B1 – Inclui as freguesias de Queluz, Colares, S. Maria e S.Miguel, S. João das Lampas e São Martinho** (faixa ocidental do município, áreas da sede e da zona antiga e consolidada da cidade de Queluz), que registam taxas de crescimento mais elevadas (superiores a 10% nos anos 90) do que o Subgrupo B2, sustentadas por uma maior capacidade de atração de migrantes (taxas migratórias também superiores a 10% no último período intercensitário, com a eventual exceção de Queluz) e por taxas de natalidade e fecundidade um pouco mais elevadas (sempre superiores a 10%, no primeiro caso, e a 45%, no segundo, com exceção de S.J. das Lampas).

**Sub-grupo B2 – freguesias de Almargem do Bispo, Montelavar, Pero Pinheiro e Terrugem.** As taxas de crescimento populacional são casos muito reduzidos (apenas em Pero Pinheiro ultrapassaram os 5%, no decénio de 90), verificando-se, mesmo em Almargem do Bispo e na Terrugem, uma desaceleração dos ritmos de variação demográfica, quando se compararam as décadas de 80 e 90. Estas freguesias do norte do município, que revelam fracas capacidades de atração e fixação de migrantes, fecundidade e natalidade (excetua-se Pero Pinheiro, com uma dinâmica um pouco mais favorável) apresentam uma tendência para a estagnação e o envelhecimento mais acelerado dos seus efetivos populacionais.

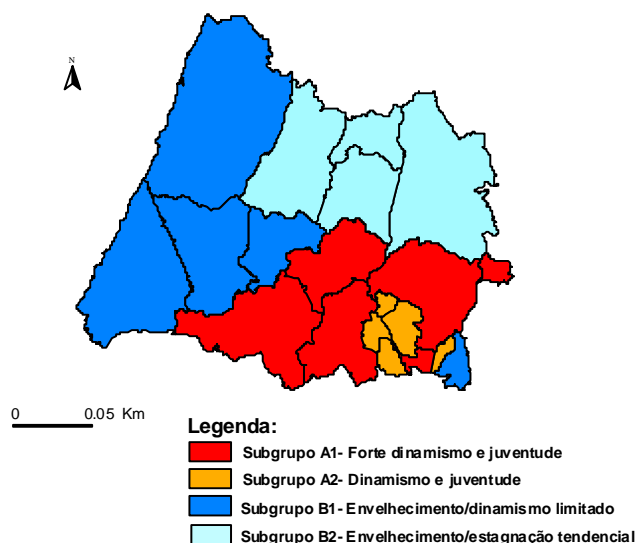


Figura 10 - Tipologia demográfica das freguesias em Sintra



O entendimento sobre o novo contexto demográfico é relevante para um novo modelo de planeamento que integre a população na tomada de decisão sobre intervenções do território, promova a inclusão social e fomente a identidade do lugar.

A distribuição e evolução dos indicadores demográficos difere na área do município, podendo-se agregar dados em três categorias principais, duas delas suscetíveis de uma subdivisão, como é representado na figura 10 e descrito seguidamente, de acordo com o estudo “Dinâmicas perspectivas demográficas do concelho Sintra 2001-2016”

#### 4.5. Dinâmica empresarial

Dos indicadores analisados, nem todos tinham disponíveis valores para os períodos que se pretendiam, sendo que em diversos indicadores são apresentados com data dos censos de 2001. Importa ainda referir que a constituição das freguesias de Agualva, Cacém, Mira Sintra e São Marcos, pela desagregação da anterior freguesia de Agualva-Cacém deu-se após os Censos de 2001.

Sintra apresenta taxas de atividade (quadro 9) de população residente e feminina superiores à média nacional e à média da Grande Lisboa. A taxa de atividade da população residente é superior em todas as freguesias, à média nacional. Quanto à taxa de atividade feminina, embora todas as freguesias apresentem valores superiores à média nacional, ela é mais expressiva nas freguesias mais densas no corredor urbano. Contudo, a proporção de profissionais socialmente mais valorizados é inferior no município de Sintra que a média nacional e da Grande Lisboa, podendo indicar nível de qualificação mais reduzida.

Quadro 9 - Taxas de atividade, em Sintra, em 2011

	Local de residência (à data dos Censos 2011)			
	Portugal	Lisboa	Grande Lisboa	Sintra
Taxa de atividade (%) da população residente por Local de residência	47,56	49,79	50,16	52,10
Taxa de atividade feminina (%) por Local de residência	43,87	47,47	47,88	50,36
Proporção de profissionais socialmente mais valorizados (%)	22,24	26,92	28,90	18,69

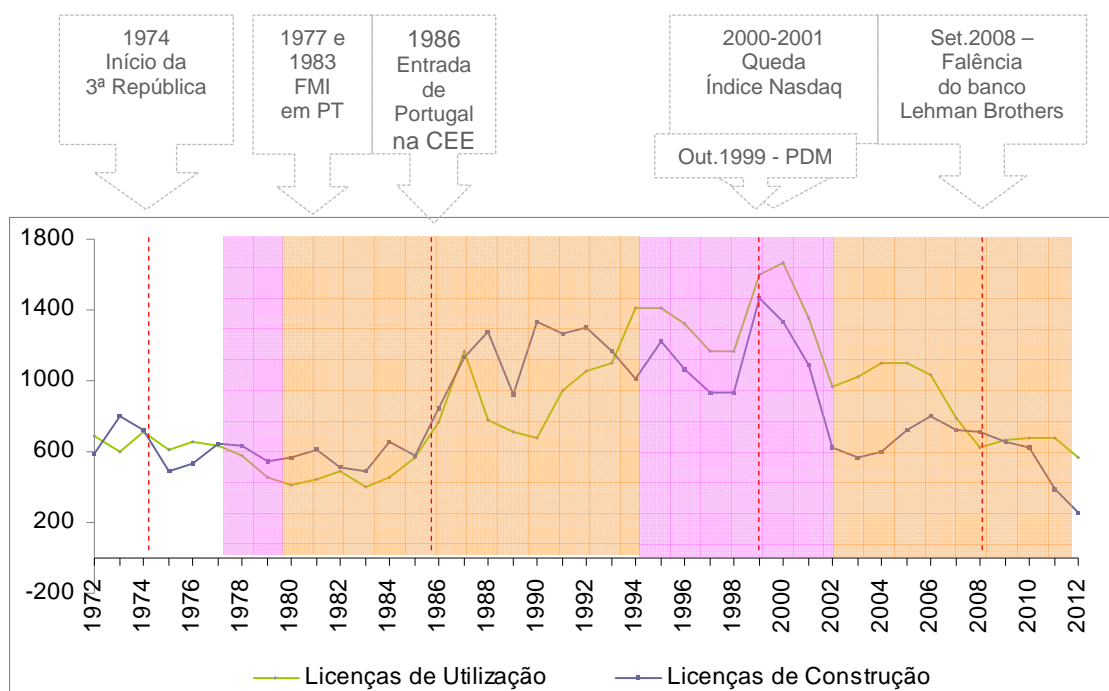
Fonte: INE, 2011

#### 4.6. Transformação do tecido urbano

A evolução política, demográfica e económica do último quartel do século XX, teve expressão territorial ao transformar profundamente a ocupação urbana. Por um lado, a acentuada concentração populacional na área metropolitana de Lisboa, aliada à oferta de habitação a preços mais baixos, nas áreas servidas pela linha do caminho de férreo, fomentou a expansão

urbana naquele eixo. Por outro, essa evolução é marcada não só pelos ciclos políticos da administração local, como por fatores externos com forte influência económica (figura 11).

É representada a evolução do número de licenças de construção (LC) e de utilização (LU) emitidas pela Câmara Municipal de Sintra desde o final da década de 70 até 2012, sobre a representação dos mandatos políticos autárquicos em Sintra, e o destaque de momentos históricos, locais, nacionais e de carácter económico com influência internacional.



Data de Eleição e Duração de Mandatos Autárquicos – Força política vencedora e Presidente de Câmara Municipal:

1974 - José Alfredo da Costa Azevedo, nomeado presidente da Comissão Administrativa
1976 - arq. Fernando Ascensão Cortez Pinto, vice-presidente, assume a Comissão Administrativa
12-12-1976 – 1979 – PS Júlio Baptista dos Santos
16-12-1979 – 1982 – AD (PPD/PSD.CDS.PPM.Reformadores) José Henrique Fernandes Lopes
12-12-1982 – 1985 – AD (PPD/PSD.CDS.PPM.Reformadores) Fernando Jorge Amaral Tavares de Carvalho
15-12-1985 – 1989 – AD (PPD/PSD.CDS.PPM.Reformadores) Fernando Jorge Amaral Tavares de Carvalho
17-12-1989 – 1993 – PSD/CDS João Francisco Justino
12-12-1993 – 1997 – PS Edite Fátima Marreiros Santos Estrela
14-12-1997 – 2001 – PS Edite Fátima Marreiros Santos Estrela
16-12-2001 – 2005 - PPD/PSD.CDS-PP Fernando Roboredo Seara
09-10-2005 - 2009 - PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT Fernando Roboredo Seara
11-10-2009 – 2013 - PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT Fernando Roboredo Seara

Figura 11 - Evolução da emissão de licenças de construção e de utilização no município de Sintra, entre final da década de 70 e a atualidade, face ao contexto político, e económico

Fonte: Elaboração própria. Dados: Comissão Nacional de Eleições; CMS



Após a instauração da 3ª república, marcada por momentos de rutura política e instabilidade política, verificou-se o decréscimo da emissão de licenças de construção, tendo voltado a aumentar até ao primeiro mandato decorrente de eleição, com tomada de posse a partir de 1977. O número de licenças emitidas manteve-se estável, apesar de ligeiras alterações no início da década de 80, altura em que Portugal recorreu ao apoio financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI). A partir da segunda metade da década de 80, e com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, o crescimento económico apoia-se no setor da construção civil, verificando-se crescimento acentuado de licenças de construção emitidas.

O fim da Aliança Democrática (AD), em 1989, gera instabilidade no contexto político provocando contração da economia. Verificando-se quebra na emissão das licenças de construção emitidas, recuperada imediatamente após as eleições, que resultaram na manutenção da tendência política.

No primeiro ano do novo ciclo político em 1994, observa-se novo decréscimo da emissão de licenças de construção. Sendo que a emissão de licenças de utilização continuou a aumentar decorrente da conclusão de construções anteriormente licenciadas. No final da década de 90 verifica-se alguma instabilidade na emissão destes títulos, mas foi atingido o valor mais alto de licenças de construção em 1999, ano em que foi publicado o Plano Diretor Municipal de Sintra, o qual passou a estabelecer normas e parâmetros urbanísticos.

Entre 2000 e 2001 ocorreram as quedas do Índice de Nasdaq, resultando numa intervenção do governo dos Estados Unidos de apoio ao mercado imobiliário, o que por sua vez provocou uma dinâmica artificial na economia e alterações no mercado financeiro mundial. O acesso ao crédito imobiliário reduziu, e o número de licenças de construção emitidas veio sucessivamente a decrescer até à atualidade, apesar da ligeira recuperação em 2005 e 2006.

A crise financeira instalou-se de forma acentuada a partir da crise dos supprime, despoletada com a falência do banco de investimento Lehman Brothers Holdings. Tornou-se evidente a dependência das economias locais relativamente às influências exteriores num mercado global. A alteração do paradigma de desenvolvimento económico local suportado no setor da construção civil ganha consistência.

A transformação urbana observada desde o último quartel do século XX, cuja evolução quantitativa de licenças de construção foi já apresentada, apoiou-se maioritariamente na figura de alvará de loteamento de iniciativa particular. Dos 183177 alojamentos familiares clássicos<sup>14</sup> existentes em Sintra, cerca de 64%<sup>15</sup> respeitam fogos enquadrados por alvarás de loteamento. Fica evidente que a definição do desenho urbano neste município, foi sobretudo definido por

---

<sup>14</sup> INE, Alojamentos familiares clássicos (Parque habitacional - N.º) por Localização geográfica; 2012

<sup>15</sup> De acordo com dados da CMS, os 1564 alvarás de loteamentos, emitidos desde 1967, preconizam cerca 89000 fogos. Importa ressaltar que a base de dados não continha dados para 174 registos. Por outro lado, não se encontra aferido o número de fogos previstos em alvarás de loteamento que não foi objeto de construção até esta data. Ainda que esse estudo seja relevante, considera-se que os dados recolhidos contribuem para a ponderação da importância da adoção da figura de alvará de loteamento na definição da malha urbana existente no concelho, nomeadamente nas áreas ao longo da linha de caminho de ferro e do IC19.

projetos casuísticos e apreciados individualmente, em que os estudos de conjunto, e tentativas de concertação entre particulares, com áreas alargadas, foram exceção.

O quadro 10 indica que 84% dos alvarás de loteamento emitidos, preveem a constituição até 50 fogos, os quais têm um peso de apenas 14% dos fogos preconizados pelos alvarás de loteamento emitidos até ao presente. Por outro lado, 86% dos fogos previstos em alvarás de loteamento, resultam de cerca de 16% dos alvarás de loteamento emitidos pela Câmara Municipal de Sintra.

Quadro 10 - Alvarás de loteamento e número de fogos, em Sintra, de 1967 até 2013 (set)

Número de Fogos	Proporção de alvará de loteamento	Proporção de número de fogos
0 a 10	57,38%	9,75%
11 a 50	26,57%	4,29%
51 a 100	6,55%	85,97%
101 a 500	7,20%	
501 a 1000	1,15%	
1001 a 3062	1,08%	
> 3062	0,07%	

Fonte: Elaboração própria. Dados CMS

A evolução temporal da emissão de alvarás revela que a emissão de alvarás de loteamento foi maior nas décadas de 80 e 1ª metade da década de 90, dado que a partir de 1994, o ano em que mais alvarás de loteamento se emitiram, foi o ano de 1997 com 33 alvarás. Quanto ao número de fogos previstos em cada operação urbanística, aferidos anualmente, observa-se que a maioria dos alvarás de loteamento com mais de 1000 fogos foram emitidos até à 1ª metade da década de 90, destacando o alvará de loteamento com 5595 fogos emitido em 1978, respeitando despacho ministerial que procurava aumentar a oferta de habitação e regulação do preço do solo nos arredores de Lisboa, numa altura em que se verifica forte crescimento populacional fruto de movimentos migratórios, nomeadamente decorrentes do regresso de população das colónias então extintas (Figura 12).

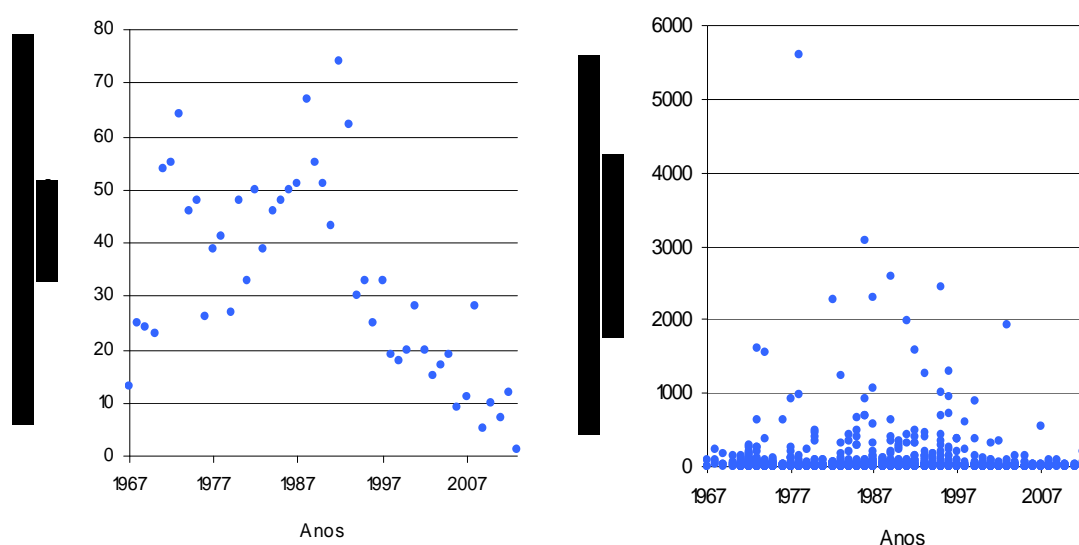


Figura 12 - Evolução temporal da emissão de alvarás de loteamento e respetivo potencial de construção  
Fonte: Elaboração própria. Dados CMS

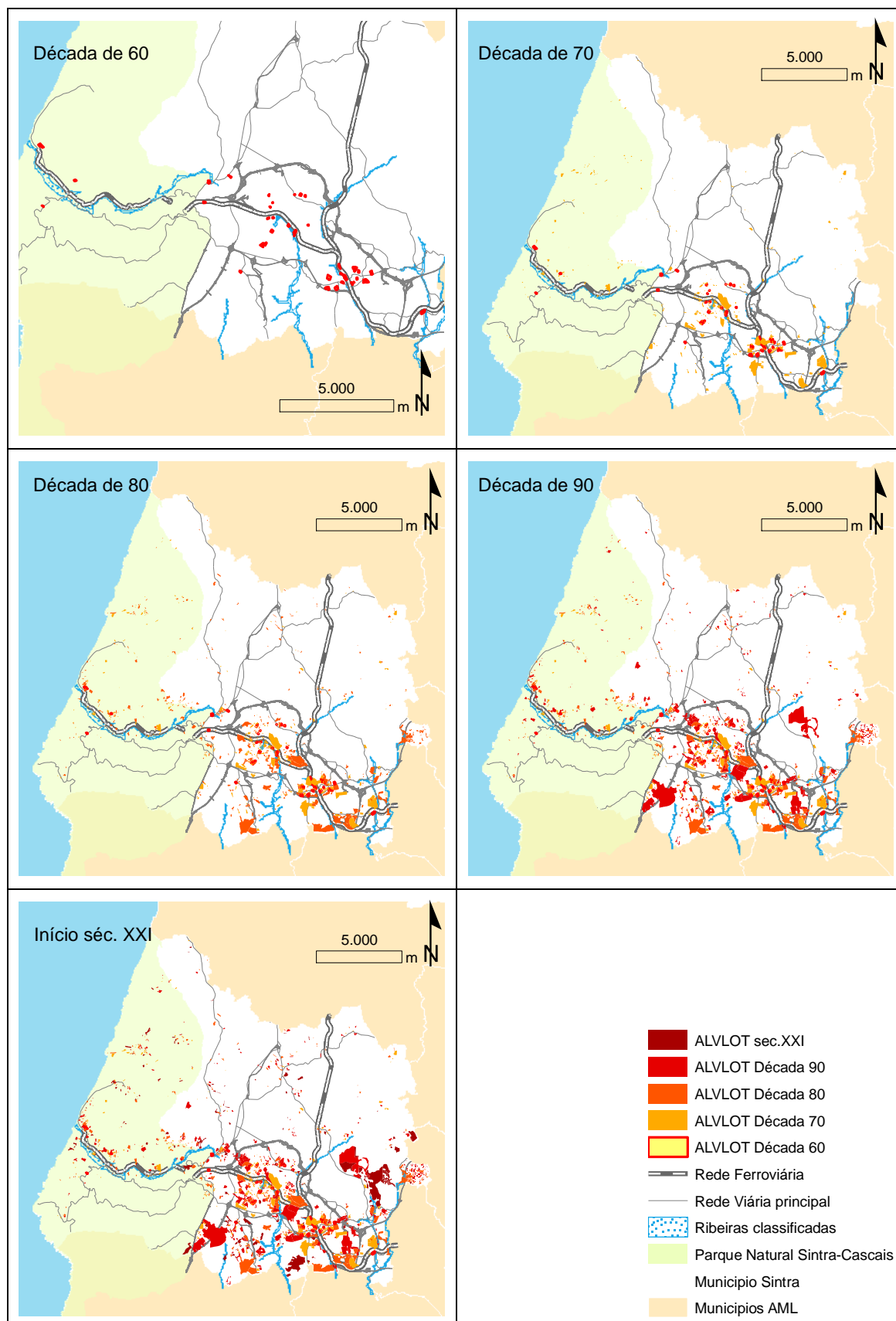


Figura 13 - Evolução temporal da emissão de alvarás de loteamento desde a década de 60 ate à atualidade, no município de Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados CMS

Desde a 2ª metade da década de 90, foram emitidos 4 alvarás com essa graduação. No início deste século foram emitidos 8 alvarás de loteamento com mais de 100 fogos, dos quais um prevê 1947 fogos, sito em Rio de Mouro, e outro prevê 547 fogos, sendo sito no empreendimento do Belas Club de Campo. Pode comprovar-se a efetiva redução de operações urbanísticas, fortemente influenciada pelo contexto económico e social.

Quanto à sua expressão espacial (figura 13) verifica-se o surgimento de loteamentos em áreas próximas à linha do caminho de ferro, com maior concentração no Cacém e em Rio de Mouro, na década de 60. Essa tendência mantém-se na década de 70, acrescentando a densificação de loteamentos em Queluz. Importa acautelar que grande parte do aglomerado de Queluz surgiu de operações urbanísticas de edificação sem se sujeitar a licenciamento de loteamento, dado que essa imposição legal deu-se a partir de 1965<sup>16</sup>. Nas décadas de 80 e 90 observa-se a concentração contínua de operações urbanísticas ao longo da linha do caminho de ferro de ligação a Lisboa e o sucessivo reforço da área sudeste, principalmente após a construção do IC19 no início da década de 90, favorecendo tanto o aumento do transporte individual como o transporte rodoviário de mercadorias.

Por outro lado, recentemente regista-se o incremento de operações urbanísticas nas áreas rurais, quer ao longo da rede viária principal quer na área do parque natural. Esta ocupação do território não está dissociada de fenómenos sociais decorrentes das alterações na estrutura da população com o aumento de concentração de população migrante, imigrante e gerações seguintes nos núcleos urbanos mais densos e com maior acesso a rede de transportes coletivos e equipamentos, aliado a um desejo de busca de qualidade de vida, em que a dependência do automóvel não é considerada um obstáculo.

Contudo, a dispersão de ocupação urbana, com loteamentos ou pequenos condomínios, com impacte semelhante a loteamento, em áreas rurais, coloca questões sobre a gestão de redes de infraestruturas e serviços urbanos como a recolha doméstica de resíduos, a localização de equipamentos, etc, designadamente num contexto em que serviços públicos tendem a concentrar-se, como forma de otimizar recursos.

---

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 46673, que, em 29 de Novembro de 1965, alterado pelo Decreto-Lei n.º 289/73 de 6 de Junho, onde é reconhecido *“que a grande procura de terrenos para habitação em redor dos grandes centros, assegurando elevado rendimento às operações de urbanização, vem emprestando à iniciativa privada um dinamismo que a faz ultrapassar a actividade da Administração, toda ela enformada por uma salutar preocupação de respeito por regras destinadas a assegurar que os aglomerados possuam condições aceitáveis de vida em comum.”*

## 5. Planeamento territorial no Município de Sintra

### 5.1. Instrumentos de gestão territorial supramunicipais

Neste capítulo apresentam-se os principais instrumentos de gestão territorial de escala supramunicipal, com incidência na área do município de Sintra. Assim, aborda-se o PNPOP quanto às questões mais prementes para o município de Sintra, os planos setoriais, os planos especiais de ordenamento do território e o plano regional de ordenamento do território (figura 14).

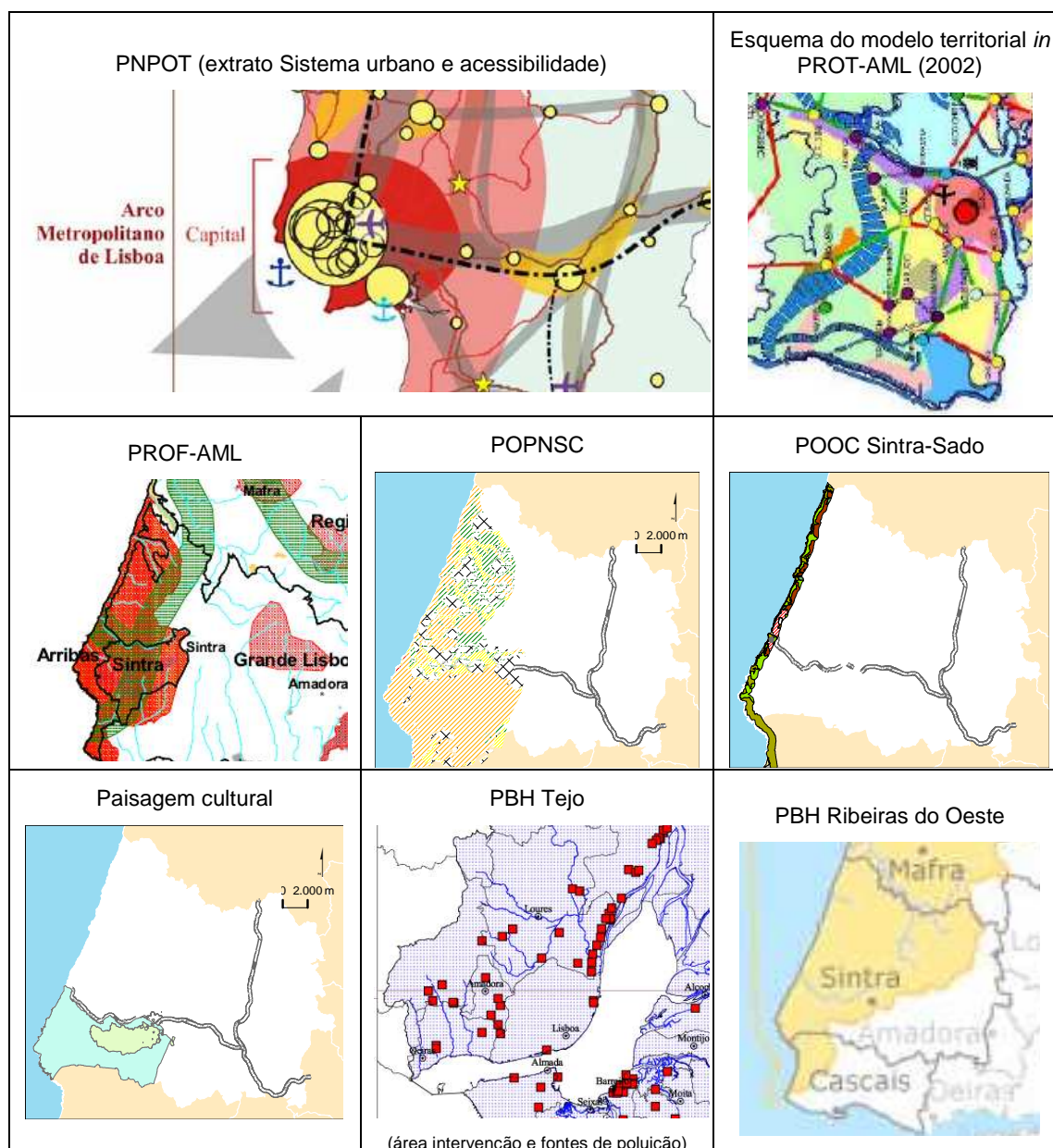


Figura 14 - Instrumentos de gestão territorial supramunicipais, com incidência em Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS

Depois referem-se os planos municipais de ordenamento do território quanto à sua evolução e planos em vigor, com destaque para os processos de reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal.

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)<sup>17</sup> estabelece estratégia e modelo territorial para o horizonte temporal 2025, com base em quatro vetores: riscos, recursos naturais e ordenamento agrícola e florestal, sistema urbano e acessibilidade e conectividade internacional. O município de Sintra integra-se no Arco Metropolitano de Lisboa, o qual é *“centrado na capital e respetiva área metropolitana, mas com uma estrutura complementar crescentemente policêntrica, da Nazaré a Sines, com quatro sistemas urbanos subregionais em consolidação (Oeste, Médio Tejo, Lezíria e Alentejo Litoral) e prolongando a sua influência direta em direção a Évora”* (Relatório do PNPOT)

O PNPOT identifica no modelo territorial entre as dinâmicas recentes, a tendência para a localização de novas funções – escritórios, superfícies comerciais e atividades de ciência, tecnologia e inovação – no triângulo Lisboa-Sintra-Cascais. O PNPOT estabeleceu opções para o desenvolvimento do território da AML, entre as quais destacamos as que julgamos relacionarem-se de forma mais específica com o município de Sintra:

- *“Promover o desenvolvimento urbano mais compacto, contrariar a fragmentação da forma urbana e estruturar e qualificar os eixos de expansão (Lisboa-Cascais, Lisboa-Sintra, Lisboa Carregado, Lisboa-Palmela-Setúbal e Arco Ribeirinho)”*
  - *“Qualificar os subúrbios, contrariar a segregação espacial urbana e promover a inserção urbana das áreas críticas”*
  - *“Revitalizar os centros históricos, reabilitando o património edificado, recuperando as funções residenciais e revitalizando as funções urbanas”*
  - *“Valorizar os recursos paisagísticos e ambientais, com relevo para os estuários e os Parques Naturais, e estruturar os espaços de maior aptidão para o desenvolvimento das indústrias de ócio e lazer”*
  - *“Desenvolver estruturas de cooperação intermunicipal e mecanismos de participação das populações em matéria de ordenamento do território”.*
- Plano Rodoviário Nacional 2000 (PNR 2000)<sup>18</sup> prevê a rede complementar composta pelo itinerário complementar 19 (IC19); itinerário complementar 30 (IC30), de ligação entre

---

<sup>17</sup> PNPOT Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Lei nº58/2007, de 4 de setembro retificada pelas Declarações nº80-A/2007, de 7 de setembro e nº103-A/2007, de 2 de novembro

<sup>18</sup> PNR 2000 foi aprovado pelo Decreto-Lei nº222/1998, de 17 de julho, alterado pelo Decreto-Lei nº182/2003, de 16 de agosto



Sintra e Alcabideche, o qual foi reclassificado para autoestrada 16 (A16) prolongando-se até Belas completando a ligação à CREL; circular regional exterior a Lisboa (CREL); estradas nacionais.

- Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML)<sup>19</sup> definiu o esquema do modelo territorial e define normas orientadoras a serem integradas quer nas políticas setoriais da competência da administração central, quer nos instrumentos de gestão territorial da competência da administração local. A decisão de promover a sua alteração assentou nas premissas de realização *“investimentos fortemente reestruturadores em termos territoriais, económicos e mobilidade, como é o caso do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL), das Plataformas Logísticas, da Rede Ferroviária de Alta Velocidade e da Nova Travessia do Tejo”*<sup>20</sup> alteraram-se face à mudança do contexto económico global, político e da disponibilidade financeira para estes projetos, conduzindo à interrupção do processo.

Distinguem-se as normas orientadoras emanadas por aquele plano, que abrangem especificamente a área do município de Sintra:

Normas gerais, de âmbito territorial para:

*Espaço Metropolitano Poente:*

- *Promover as áreas de atividade económica estruturantes, nomeadamente, o pólo de serviços, investigação e desenvolvimento do Tagus Park e algumas áreas industriais do concelho de Sintra (Mem Martins) como motores de desenvolvimento.*
- *Reconfigurar e qualificar espacial e funcionalmente o território com base na integração dos eixos consolidados de Cascais e de Sintra com a sua área intersticial.*
- *Promover complementaridades e dependências internas em ligação com a unidade Arco Urbano Envolverte Norte.*
- *Estabilizar os limites do edificado, salvaguardando as Áreas Vitais para o funcionamento dos sistemas ecológico e urbano.*
- *Qualificar o eixo Amadora-Sintra contendo a densificação, requalificando as áreas urbanas mais degradadas e reabilitando os núcleos históricos como fatores de identidade. (...)*
- *Ordenar e estruturar o território da área intersticial, implementando uma rede viária estruturante e disciplinando os diversos usos e ocupações do solo. (...)*

*Serra de Sintra*

- *Promover a preservação e valorização do espaço florestal e natural da Serra de Sintra.*
- *Manter a área litoral Colares / Guincho como paisagem e zona única.*
- *Garantir que as intervenções na orla costeira não comprometem nem descaracterizam o espaço serra.*
- *Garantir padrões de elevada exigência urbanística, arquitetónica e paisagística para os núcleos urbanos.*

<sup>19</sup> PROTAML aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº68/2002, de 7 de fevereiro

<sup>20</sup> in preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2008

- *Garantir níveis e padrões de ocupação edificada e turística consentâneos com a salvaguarda e valorização paisagística, ecológica e patrimonial.*

#### *Litoral Atlântico Norte*

- *Assegurar a manutenção da agricultura como fator de qualificação da paisagem e de equilíbrio dos ecossistemas e da ocupação do território.*
- *Preservar e estabilizar a paisagem associada às encostas das ribeiras, atendendo a padrões de qualidade paisagística.*
- *Controlar e enquadrar as pressões urbanas.*
- *Configurar e estruturar a ocupação urbana do eixo Ericeira/Mafra e do eixo Colares / Magoito*

#### *Rede Ecológica Metropolitana*

- Plano Regional de Ordenamento Florestal da Área Metropolitana de Lisboa (PROF-AML)<sup>21</sup>, traduz-se num instrumento de gestão de política setorial, que incide sobre espaços florestais e visa enquadrar e estabelecer normas específicas de uso, ocupação, utilização e ordenamento florestal, procurando dessa forma promover e garantir a produção de bens e serviços e o desenvolvimento sustentado destes espaços. O PROF-AML apoia-se nos princípios de promover **uma floresta, varias funções**, em que o **uso racional** dos recursos florestais deve potenciar as suas características intrínsecas e promover a sua articulação com as restantes utilizações do território, como o desenvolvimento rural integrado e a sua **gestão sustentável**. Neste contexto valoriza-se a **responsabilização** dos proprietários florestais na gestão de um património de interesse público, numa abordagem mais proativa da administração florestal e também um envolvimento mais articulado entre os agentes com competências na gestão dos espaços florestais, promovendo **boa governança**. Pretende-se incentivar a **exigência e qualidade** para um setor florestal competitivo.
- A Área de Paisagem Protegida de Sintra Cascais (APPSC)<sup>22</sup> criada fruto da necessidade de se fazer frente à crescente e intensa pressão turística e urbana que ameaçava uma zona de grande sensibilidade e repleta de valores naturais, culturais e estéticos a preservar, como a Serra de Sintra, a faixa litoral e as áreas adjacentes. A conservação da natureza, a proteção dos espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies da fauna e da flora, a manutenção dos equilíbrios ecológicos e proteção dos recursos naturais, além de constituírem objetivos de interesse público de âmbito municipal, extravasam claramente esse âmbito e justificam medidas de proteção adequadas a uma zona que constitui património nacional. Impôs-se a necessidade de reclassificação da Área de Paisagem Protegida em Parque Natural, atendendo aos critérios definidos no Decreto-Lei nº 19/93 de 23 de janeiro, que estabelece a Rede Nacional das Áreas Protegidas.

<sup>21</sup> PROFAML aprovado pelo Decreto-Lei nº15/2006, de 19 de outubro

<sup>22</sup> APPSC foi criada pelo Decreto-Lei nº292/81, de 15 de outubro



- Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais (POPNSC)<sup>23</sup>, localizado no extremo ocidental da Europa, o Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC)<sup>24</sup>, tem uma área de sensivelmente 14.579 ha e integra dois concelhos: Sintra, a norte e Cascais a sul. Pretende valorizar património natural e edificado, resistindo à crescente pressão urbanística e turística, à ameaça de incêndios florestais e à expansão de espécies exóticas que tem colocado permanentemente em risco um património histórico-cultural de características singulares e o equilibra de uma paisagem Única.

O POPNSC estabelece regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e fixa os usos e o regime de gestão com vista a garantir a manutenção e a valorização das características das paisagens naturais e seminaturais e a diversidade biológica da respetiva área de intervenção destacando-se os seguintes objetivos prioritários:

#### **Objetivos Prioritários:**

- a) A defesa das zonas únicas, das zonas sensíveis e dos valores históricos, culturais e paisagísticos dos impactes resultantes das atividades humanas;
- b) A racionalização da utilização dos recursos naturais nos casos de compatibilização entre as atividades humanas e a paisagem;
- c) O desenvolvimento de esforços para definir critérios de apoio aos projetos de instalação e reformulação de todos os tipos de infraestruturas, equipamentos e edificações que vierem a ocupar a área do POPNSC;
- d) A elaboração de planos de urbanização ou de planos de pormenor para as áreas urbanas integradas parcial ou totalmente no POPNSC;
- e) A promoção de ações de sensibilização para os agricultores e produtores florestais com vista a adoção de práticas adequadas de exploração do solo e que não resultem na degradação dos valores naturais em presença, nomeadamente na divulgação dos métodos de proteção integrada, produção integrada e agricultura biológica, no apoio a utilização de técnicas de instalação, gestão e manutenção da floresta, e fornecimento de informação relativa a formas alternativas de produção;
- f) O desenvolvimento de acordos com os agricultores visando o abandono ou a reconversão das atividades que, de acordo com o regime de proteção definido para cada espaço, manifestamente se encontrem em desequilíbrio com os objetivos de conservação da natureza;
- g) A requalificação da paisagem, nomeadamente no que se refere a espaços degradados devido aos efeitos dos incêndios florestais e com especial incidência na ação de controlo erradicação de espécies invasoras,

---

<sup>23</sup> POPNSC aprovado pela Decreto Regulamentar n.º 9/94, de 11 de março e revisto pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 1-A/2004, de 7 de janeiro permitiu a transposição para o direito interno da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva Habitats), e a subsequente aprovação da Lista Nacional de Sítios, Resolução de Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28 de agosto, em que a designado o Sítio PTCON008 Sintra-Cascais, a entrada em vigor dos Planos Diretores Municipais de Sintra e Cascais e a elaboração do POOC Sintra-Sado

<sup>24</sup> PNSC criado pelo Decreto Regulamentar n.º 8/94 de 11 de março, que tem como objetivos: A gestão racional dos recursos naturais e paisagísticos; A promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar das populações; A salvaguarda do património arquitetónico, histórico ou tradicional da região; Promoção de uma arquitetura integrada na paisagem

- Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado (POOC Sintra-Sado)<sup>25</sup>, desenha-se sobre área caracterizada por grande sensibilidade ambiental com diversidade de usos, constituindo, simultaneamente, o suporte de varias atividades económicas, nomeadamente a pesca, o turismo e a navegação. Criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2003, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) Sintra-Sado tem a natureza de regulamento administrativo devendo os Planos Municipais de Ordenamento do Território obedecer-lhes nos termos do disposto do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro e classifica a sua área de intervenção em duas zonas, a saber: a) **Zona terrestre de proteção e margem das águas do mar**: é definida por uma faixa territorial de 500 m contados a partir da linha terrestre que limita as margens da água do mar e em que a margem das águas do mar corresponde a faixa de terrenos contigua ou sobranceira a linha que limita o leito das águas, com uma largura de 50 m ou até ao limite dos terrenos que apresentem natureza de praia; b) **Zona marítima de proteção**: corresponde a faixa das águas marítimas costeiras delimitada pela barométrica dos 30m.

A faixa costeira correspondente a zona terrestre de proteção e margem das águas do mar divide-se entre solo urbano e solo rural. Ao **solo urbano** correspondem: a) Áreas urbanizadas e de urbanização programada; b) Áreas de uso turístico; c) Áreas de desenvolvimento singular; d) Áreas de equipamento.

O **solo rural**, este compreende as seguintes categorias: a) Áreas naturais que se subdividem em Áreas de proteção, Áreas de enquadramento, Arribas, Dunas, Praias, Laguna e Áreas naturais de vocação turística; b) Áreas agrícolas; c) Áreas florestais; e) Áreas de transição; f) Áreas de equipamento em solo rural; g) Áreas de uso militar;

- Plano Setorial da Rede Natura 2000<sup>26</sup>, visa a concretização da política nacional de conservação da diversidade biológica, com o claro intuito de salvaguardar e valorizar os Sítios e as ZPE nele definidas. Procura igualmente assegurar a manutenção das espécies e habitats, vinculando as entidades públicas na obtenção desse propósito. Deste plano, deverão ser extraídas as orientações estratégicas e normas programáticas para a atuação dos diversos níveis de administração (central e local) no que se refere a elaboração, e por maioria de razão dos processos de revisão, dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) e dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

---

<sup>25</sup> POOC Sintra-Sado aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2003, de 3 de junho

<sup>26</sup> Plano Setorial da Rede Natura 2000 aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 21 de julho. Constitui um instrumento de concretização da política nacional para a conservação da diversidade biológica, visando a manutenção de espécies e dos habitats em estados de conservação aceitáveis. Resulta da aplicação de duas normas comunitárias, a Diretiva n.º 79/409/CE, do Conselho, de 2 de abril (Diretiva Aves) e a Diretiva n.º 92/43/CE do Conselho, de 21 de maio (Diretiva Habitats), traduzindo-se na existência de Zonas de Proteção Especial (ZPE) que sendo criadas ao abrigo da Diretiva Aves destinam-se a garantir a preservação e conservação das espécies de aves e respetivos habitats e na existência de Zonas Especiais de Conservação (ZEC) que resultam da diretiva habitats e procuram assegurar a conservação dos habitats naturais e das espécies da flora e da fauna

- Plano da Bacia Hidrográfica do Tejo (PBH do Tejo)<sup>27</sup>. A orientação dominante é de Este para Oeste e fixada pela inclinação da Meseta, pela disposição de um dos grandes sistemas orográficos da Península — a Cordilheira Central — e pelos Montes de Toledo e seus prolongamentos para ocidente. Em Portugal, desde a confluência do rio Sever até à foz, entre as torres do Bugio e São Julião da Barra, o rio Tejo percorre cerca de 230 km (Plano Bacia do Rio Tejo, 1999). As ribeiras da bacia do Tejo, de Este para Oeste: a ribeira de Carenque que constitui um limite do concelho, e um afluente do rio Jamor, tal como a ribeira de Belas, ribeira das Jardas que, no concelho de Oeiras, passa a denominar-se ribeira dos Ossos, ribeira da Laje (ou das Estribelas em Oeiras) que atravessa Algueirão Mem-Martins e ribeira de Manique (ou Caparide já em Oeiras). *"(...) trata-se de um plano setorial que, assentando numa abordagem conjunta e interligada de aspetos técnicos, económicos, ambientais e institucionais e envolvendo os agentes económicos e as populações diretamente interessadas, tem em vista estabelecer de forma estruturada e programática uma estratégia racional de gestão e utilização da bacia hidrográfica do Tejo, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e proteção do ambiente."Atendendo aos objetivos de incutir uma gestão racional dos recursos, o PBH do Tejo tem particularmente como propósito "(...) identificar os problemas mais relevantes da bacia, prevenindo a ocorrência de futuras situações potencialmente problemáticas, definir as linhas estratégicas da gestão dos recursos hídricos, a partir de um conjunto de objetivos, e implementar um sistema de gestão integrada dos recursos hídricos."*
- Plano da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Oeste (PBHRO)<sup>28</sup>, Traduz-se num instrumento de política setorial, abrange a parte ocidental do concelho de Sintra e visa *"a valorização, respetiva proteção e gestão equilibrada dos recursos hídricos nacionais, bem como a harmonização com o desenvolvimento regional e setorial através da racionalização dos seus usos"* assentando no entendimento de que *"(...) o Plano é um instrumento privilegiado para a identificação dos problemas da situação atual dos recursos hídricos, referencia\* das respetivas condicionantes, visando a definição de objetivos a atingir e a apresentação das estratégias, medidas, ações e orientações com vista a sua concretização."*

---

<sup>27</sup> PBHT aprovado pelo Decreto Regulamentar nº18/2001, de 7 de dezembro

<sup>28</sup> PBHRO aprovado pelo Decreto Regulamentar nº26/2002, de 5 de abril. Engloba todas as pequenas bacias da fachada atlântica entre, aproximadamente, a Nazaré a Norte, e a foz do rio Tejo, a Sul. Constitui uma estreita faixa, com cerca de 120 km de extensão, e com uma largura máxima na linha Peniche-Cadaval, da ordem dos 35 km. A área total desta Bacia Hidrográfica é aproximadamente de 2.500 km<sup>2</sup>. O alinhamento montanhoso das Serras de Candeeiros e de Montejunto, prolongada para sul pelas elevações da Malveira, da Carregueira e pelo extremo nascente da Serra de Sintra, faz a separação das águas com a bacia do rio Tejo. As linhas de água da bacia hidrográfica das ribeiras do Oeste, na sua maioria, desembocam em praias ou na arriba litoral. De um modo geral, o trajeto dos cursos de água é bastante sinuoso e encaixado, adaptado ao ondulado do terreno e de caudal fraco, encaixado em vales estreitos e assimétricos, sendo que existem algumas exceções que caracterizam a região como é o caso da ribeira de Colares que percorre um vale largo e aplanado.

## 5.2. Planos Municipais de Ordenamento do Território

A figura 15 sistematiza a evolução do planeamento territorial em Sintra, concretizado nas figuras de planos adotadas em cada época. Depois de abordada esta evolução, são apresentados brevemente os planos em vigor e os que se encontram em elaboração, quanto aos objetivos enunciados.

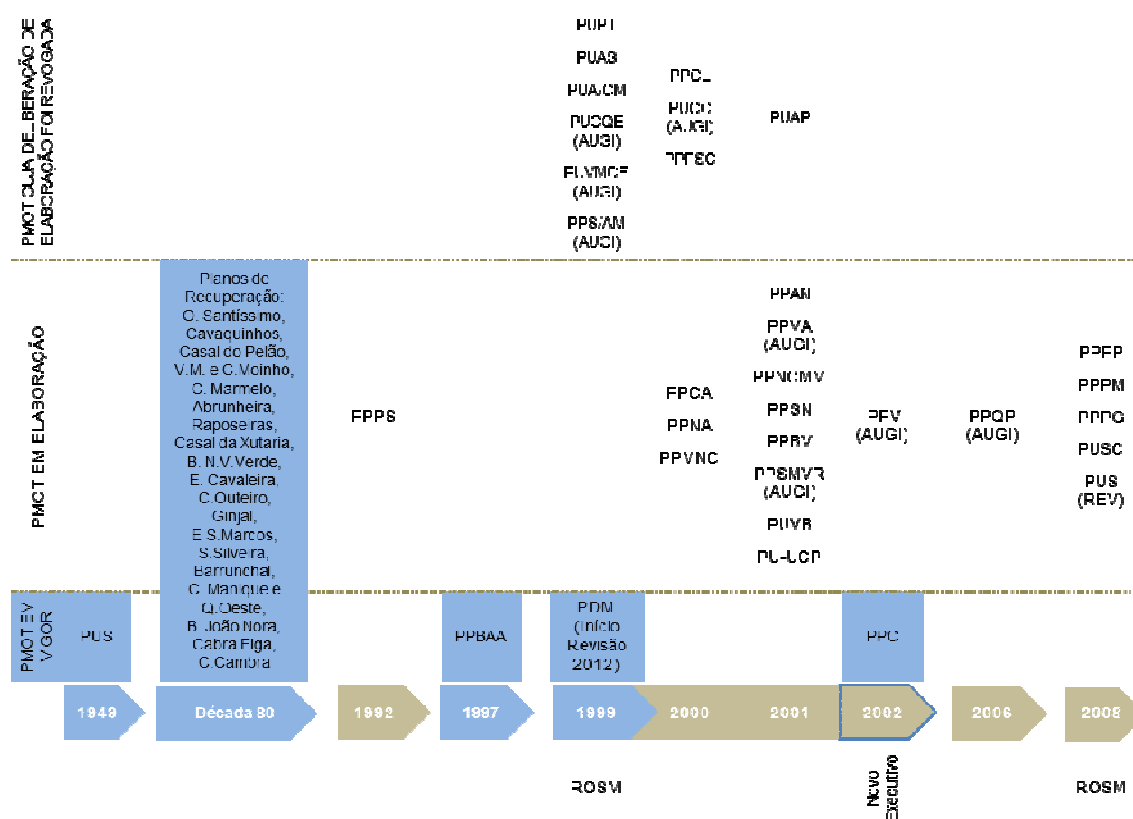


Figura 15 - Evolução de decisões autárquicas para elaboração de PMOT em Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados CMS

O planeamento no município de Sintra, apoiado nas figuras de planos enquadradas na lei, teve início com o Plano de Urbanização da Vila de Sintra (PUS), aprovado em 1949, sendo o único durante algumas décadas, evidenciando a preocupação com a proteção de valores históricos e patrimoniais.

No final da década de 70, década de 80 e início da década de 90, foram elaborados planos de recuperação de bairros então denominados como clandestinos, cuja iniciativa passava pelas respetivas Associações de Proprietários, sob coordenação da CMS. Os planos pretendiam responder a necessidades emergentes de saneamento básico e presidiram à execução de redes de infraestruturas e definiram diretrizes para os subsequentes projetos de loteamento, de iniciativa particular, para regularização fundiária. Contudo, o PDM de Sintra, publicado em 1999, não teve ratificado o ponto no seu regulamento que previa que “*Todas as situações*

*constituídas ao abrigo dos instrumentos referidos no número anterior são válidas, desde que não contrariem o PDM-Sintra*”. Assim, considerou em vigor apenas alguns projetos de urbanização<sup>29</sup>, sendo que o historial dos processos de reconversão urbanística é abordado no desenvolvimento deste capítulo.

Em 1992 foi decidida a elaboração do Plano de Pormenor da Portela de Sintra, e em 1997 foi publicado o Plano de Pormenor do Bairro Almeida Araújo, em Queluz, com o propósito de salvaguardar valores históricos e patrimoniais.

Após a publicação do PDM em 1999, e até 2001 (inclusive) foram despoletados procedimentos administrativos para elaboração de 21 planos de urbanização e planos de pormenor. No entanto, 10<sup>30</sup> não tiveram desenvolvimento e, posteriormente, considerou-se que os pressupostos que tinham levado à sua elaboração haviam sido alterados, pelo que foi revogada a decisão.

Desde o ciclo político iniciado em 2002, até ao presente, foi decidida a elaboração de planos de pormenor para reconversão urbanística de duas AUGI: Vale de Almornos e Quinta da Perdigueira, sendo coordenados pela CMS e desenvolvidos por equipas técnicas das Associações de proprietários.

Posteriormente, em 2008, na sequência de reorganização de serviços municipais e constituição de Departamento vocacionado para o planeamento, foram despoletados os procedimentos para revisão do Plano de Urbanização de Sintra, elaboração de Plano de Urbanização da Serra da Carregueira e planos de pormenor de três praias para cumprimento do preconizado pelo POOC Sintra-Sado.

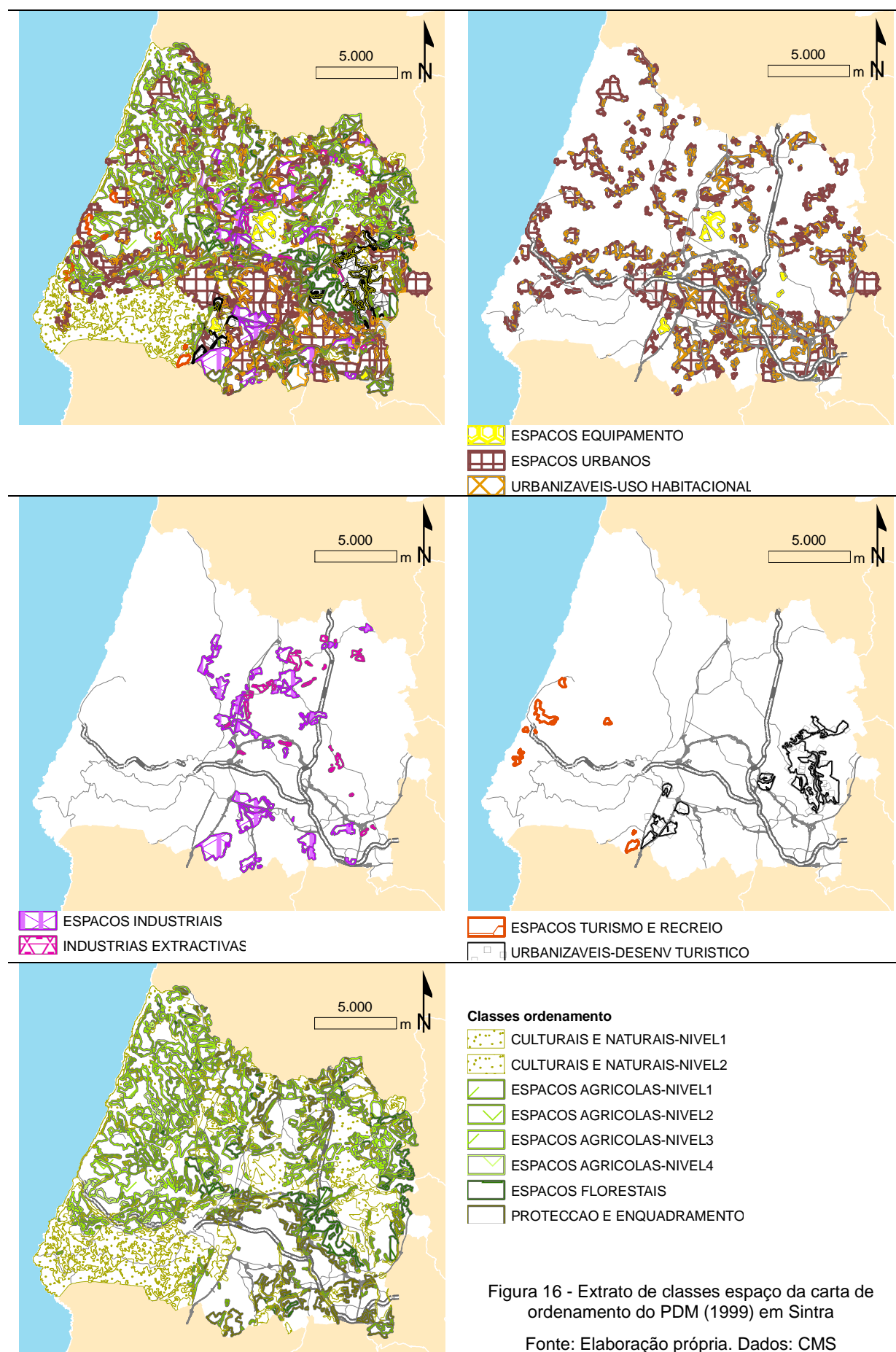
### 5.2.1. Plano Diretor Municipal de Sintra

---

<sup>29</sup> Bairros cujos planos de recuperação são considerados no PDM (1999): Olival Santíssimo, Cavaquinhos, Casal do Pelão, Varge Mondar e Casal do Moinho, Casal do Marmelo, Abrunheira (Arroteias, Carrascal, Peças, Casal Novo, Terras de Maçarocas), Raposeiras, Casal da Xutaria, Bairro Novo de Vila Verde, Estrada da Cavaleira, Casal do Outeiro, Ginjal, Encosta de São Marcos, Serra da Silveira, Barrunchal, Carrascal de Manique e Quarteiras Oeste, Bairro João da Nora, Cabra Figa, Casal de Cambra/Serra da Helena

<sup>30</sup> Planos cuja decisão de elaboração foi revogada:

- Plano de Pormenor do Casal das Lopas (PPCL), decisão de elaboração datada de 27 de dezembro de 2000.
- Plano de Urbanização de Casal de Cambra (PUCC), decisão de elaboração datada de 26 de abril de 2000.
- Plano de Urbanização da Abrunheira Sul (PUAS, decisão de elaboração datada de 13 de outubro de 1999.
- Plano de Urbanização de Algueirão-Pexiligaís (PUAP), decisão de elaboração datada de 14 de fevereiro de 2001.
- Plano de Urbanização de Camarões / Quinta da N<sup>a</sup> Sra. dos Enfermos (PUCQE), decisão de elaboração datada de 13 de outubro de 1999.
- Plano de Urbanização de Sintra Parque Temático e Área Envolvente (PUPT), decisão de elaboração datadas de 20 de agosto de 1997 e de 26 de abril de 2000.
- Plano de Urbanização de Varge Mondar / Cabra Figa (PUVMCF), decisão de elaboração datada de 13 de outubro de 1999.
- Plano de Pormenor de Seixais / Aldeia dos Macacos (PPS/AM), decisão de elaboração datada de 13 de outubro de 1999.
- Plano de Urbanização de Albarraque / Casal do Marmelo (PUA/CM), decisão de elaboração datada de 13 de outubro de 1999.
- Plano de Pormenor Portas Sul do Cacém (PPPSC).





O Plano Diretor Municipal em vigor para Sintra, data de 1999, sem ter sofrido as devidas adaptações por força da entrada em vigor dos planos identificados anteriormente. Nos cartogramas abaixo representam-se as classes de espaço estabelecidas em PDM, inicialmente agregadas e posteriormente separadas, de forma a evidenciar a expressão territorial das áreas urbanas e urbanizáveis e industriais atentos a rede viária principal e a rede ferroviária e ainda a mancha edificada atualmente existente.

A rede urbana abrange toda a área do município, ainda que com características bastante distintas: enquanto na área norte e setentrional o povoamento estende-se ao longo da rede viária, a partir de concentrações em pequenos aglomerados, no quadrante sudeste a ocupação é bastante densa e justificou a concentração da rede viária principal. Também as áreas industriais distribuem-se numa área longitudinal no centro do município, que se pode dividir grosseiramente entre a predominância de indústria extrativa e outras subsidiárias e complementares a norte e indústria transformadora mais concentrada na parte sul, beneficiando das acessibilidades incrementadas nas últimas duas décadas.

#### 5.2.2. Planos de Pormenor em Vigor

##### ***Plano de Pormenor da Área Central do Cacém (PP Cacém)<sup>31</sup>***

A sua implementação apoiou-se no Programa POLIS relativa a Operações integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental - Intervenções identificadas pela sua relevância e natureza exemplar.

O plano tem por objeto a ocupação, uso e transformação do solo, na área inserida na UOP 24 do Espaço Urbano e do Espaço de Proteção e Enquadramento do PDM de Sintra. O Plano foi executado através do sistema de imposição administrativa sujeita ao regime de expropriação, tendo sido criada a Sociedade Cacém Polis, constituída entre a CMS e a Parque EXPO, para aquele fim.

Resultou na demolição de edifícios para requalificação de ribeira das Jardas, regularização do tráfego e constituição de novos equipamentos e valorização do espaço público.

##### ***Plano de Pormenor do Bairro Almeida Araújo - Queluz (PP BAA)<sup>32</sup>***

O plano foi elaborado para salvaguarda e valorização do Palácio nacional de Queluz, englobando o Bairro Económico de Queluz, com uma linguagem arquitetónica denominada

---

<sup>31</sup> PP Cacém- Alteração aprovada pela Assembleia Municipal de Sintra, sob proposta da Câmara Municipal, por deliberação tomada na sua 1ª Sessão Ordinária, de 25 de fevereiro de 2010, ao abrigo do nº1 do artigo 79º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro, com as alterações vigentes.

<sup>32</sup> PPBAA - Publicado pela Portaria nº203/1989, de 26 de março, ao abrigo do Decreto-Lei nº69/90, de 2 de março.

genericamente por “Arquitetura do Estado Novo”, como referido no Regulamento de intervenção no BEQ, predominantemente ocupado por moradias unifamiliares, geminadas ou em banda.

### 5.2.3. Planos de Urbanização e de Pormenor em elaboração

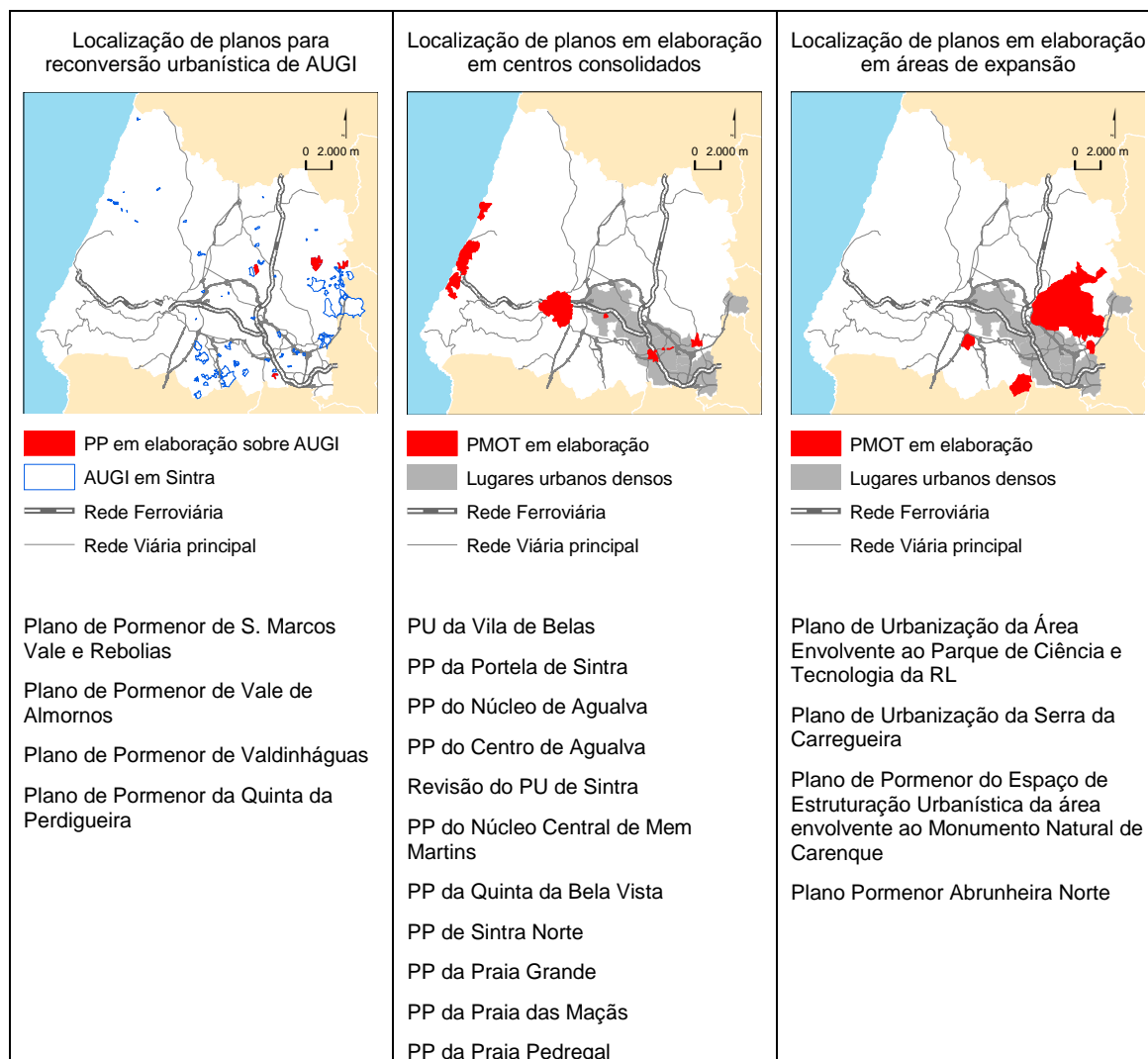


Figura 17 - Localização de PMOT em elaboração, em Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS

Após a publicação do PDM de Sintra em 1999, foi iniciada a elaboração de diversos planos de urbanização e de pormenor, com o propósito de pormenorizar as regras urbanísticas aplicáveis em determinadas áreas com características específicas. Contudo, após a mudança de política a partir de 2002, e sequente alteração da organização dos serviços camarários, os procedimentos de elaboração dos planos transitaram entre diferentes unidades orgânicas, o que não favoreceu a respetiva conclusão, até a esta altura. Uma nova reorganização dos



serviços camarários em 2008, e a criação de Departamento de Planeamento Urbano com a Divisão de Planos e Estudos Urbanos, reuniu condições para despoletar novos procedimentos para a elaboração de outros planos municipais de ordenamento do território, nomeadamente sobre áreas litorais objeto de diretrizes específicas emanadas pelo POOC Sintra – Sado.

Os planos em elaboração podem ser agrupados em três tipos de acordo com áreas de intervenção: planos para reconversão urbanística de AUGI, planos respeitante primordialmente a áreas urbanas consolidadas e planos sobre áreas de expansão.

Os planos de pormenor para reconversão urbanística de AUGI estão a ser elaborados por equipas técnicas contratadas pelas respetivas Administrações Conjointas, e coordenado pela Câmara Municipal. Desta feita, a proposta resulta de concertação entre os proprietários e atende aos compromissos negociados. Dos quatro planos em elaboração destaca-se o PP da Quinta da Perdigueira, que integra 4 AUGI e área contígua que garante a continuidade do sistema urbano.

Propõe-se a regularização fundiária e a compatibilização entre premissas subjacentes aos usos de solo definidos pelo PDM com a situação pré-existente no local, quer através das construções/ infraestruturas, quer ao nível da preservação e valorização da paisagem e do ambiente. Pretende-se criar regras específicas para a edificabilidade, de forma a melhorar a integração das construções nos espaços e requalificar a imagem arquitetónica do local e dos espaços públicos e dotar de equipamentos de apoio social.

Os planos em centros consolidados distinguem-se entre os integrados nos centros urbanos densos, cujo entendimento está apresentado no capítulo seguinte, os planos de praia que prevêm a revitalização dos centros urbanos locais, e a revisão do plano de urbanização de Sintra, com caráter de adaptação à realidade atual.

Nestas áreas pretende-se qualificar espaços públicos com reformulação de passeios e estacionamento, criar espaços de lazer, reabilitar o edificado degradado, revitalizar centros, salvaguardar valores ambientais e renaturalizar espaços naturais degradados.

Os planos das áreas de expansão distinguem-se por conjunto de objetivos distintos. Por um lado, dois planos (Plano de Urbanização da Área Envolvente ao Parque de Ciência e Tecnologia da RL e Plano Pormenor Abrunheira Norte) prevêm ocupação urbana densa e multifuncional incluindo uso residencial, comercial, serviços, logística e pequenas indústrias, evidenciando preocupações com incentivos à dinâmica económica local e criação de pontos de atratividade, apoiado na melhoria da rede viária. Por outro lado, dois planos (Plano de Urbanização da Serra da Carregueira e Plano de Pormenor do Espaço de Estruturação Urbanística da área envolvente ao Monumento Natural de Carenque) advogam a qualificação dos sistemas urbanos e proteção de valores ambientais e culturais, evocando a sustentabilidade do território como premissa de elaboração do PMOT.

## OUTROS ESTUDOS

O território do município de Sintra tem sido objeto de diversos planos, que a seguir enumeram, apesar de nem todos obedecerem a uma prática sistemática de planeamento mas antes de iniciativas setoriais:

- Plano de Desenvolvimento Estratégico - Sintra 2015;
- Plano Municipal do Ambiente;
- Plano Verde de Sintra;
- Plano Estratégico do Concelho de Sintra Face as Alterações Climáticas;
- Plano Energético de Sintra;
- Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil;
- Carla Educativa de Sintra;
- Plano Municipal de Drenagem e Tratamento de Águas Residuais;
- Plano Municipal Abastecimento de Água.

### 5.3. Plano Estratégico

O Plano Estratégico de Sintra define uma visão de desenvolvimento do município, que ainda se considera válida para perspetivar o planeamento e gestão urbana no futuro próximo. Porém, o plano não foi bem sucedido no envolvimento dos vários quadrantes políticos e outros atores no território, sendo um documento sem capacidade de mobilização. Não obstante este fato, considera-se importante fazer menção sintética ao seu resultado enquanto documento de discussão sobre possibilidades de intervenção no município.

#### **Objetivos:**

##### **Melhoria da qualidade do ensino**

- Diminuição do absentismo escolar
- Melhoria das condições de aprendizagem
- Criação ou deslocação de pelo menos duas unidades de ensino superior

##### **Cuidados de saúde ao serviço do município**

- Deslocação de pelo menos um hospital de Lisboa para Sintra
- Um centro de saúde ou extensão por freguesia
- Duplicar o rácio médicos/residentes

##### **Mobilidade e acessibilidades de qualidade**

- Concretização das vias projetadas (IC 16, IC 30, circulares do Cacém)
- Transportes coletivos rodoviários eficientes e complementares ao transporte ferroviário
- Ligação entre a Linha Ferroviária de Sintra e a Linha Ferroviária de Cascais

##### **Inversão do ciclo de crescimento da marginalidade**

- Reforço de meios das forças de segurança
- Coordenação das várias forças de segurança

- Ocupação dos tempos livres da população jovem

## **QUATRO SINTRAS**

### **“Sintra Romântica”**

- Sintra produto turístico único (Turismo não massificado assente na segmentação do mercado; Aposta no turismo cultural, de lazer e desportivo; Aumento das receitas do turismo; Vila como pólo turístico e não como centro administrativo; Melhoria das condições estruturais de acesso)
- Sintra como pólo de conhecimento (Aumento da produção intelectual com origem no concelho; Rejuvenescimento da população; Sinergias com o tecido empresarial)
- Sintra para todos e para sempre (Recuperação do património edificado; Recuperação e preservação do património natural; Aproximação do património público ao munícipe)

### **Sintra Rural**

- Aproveitamento do património rural, natural, histórico e arqueológico (Recuperação de património rural, natural, histórico e arqueológico; Desenvolvimento do turismo de lazer, rural, agrícola e de atividade; Aproveitamento da ruralidade para fins pedagógicos e terapêuticos)
- Preservação de núcleos populacionais (Aumento da população residente (2 vezes mais); Recuperação, reconversão e preservação do edificado habitacional; Definição de modelos arquitetónicos para o novo edificado; Saneamento total até 2015; Penalização ativa da construção clandestina (fim da construção à multa)
- Produção agrícola de Marca Sintra (Aumento da produção agrícola (3 vezes); Conservação e exploração dos produtos agrícolas típicos do Concelho; Desenvolvimento do capital humano na vertente agrícola; Desenvolvimento da agricultura “biológica”; Desenvolvimento da agroindústria)

### **Corredor Urbano**

- Contenção da expansão urbana (1ª fase) (Criação de zona tampão no perímetro das manchas urbanas; Consolidação das manchas urbanas; Dotação de equipamentos coletivos (escolas, centros de saúde, transportes coletivos, centro administrativo, equipamentos desportivos) e de escritórios nas zonas tampão; Valorização do preço da terra)
- Dotação de elementos dinamizadores da qualidade de vida (2ª fase) (Requalificação urbana; Criação de corredores verdes nos núcleos urbanos; Promoção de construção de elevada qualidade; Aproveitamento da Serra da Carregueira como centro de lazer)
- Aproveitamento do fator humano (Criação de noção de pertença a Sintra; Introdução de ideia de cidade nos vários núcleos urbanos; Ocupação e integração da população)

jovem e idosa através de atividades educativas, culturais e desportivas Redução de tempos de deslocação da população ativa; Dinamização do tecido comercial nos centros urbanos)

- Lógica de mobilidade integrada (pessoas e veículos) (Prioridade a ciclovias e a caminhos pedonais nos núcleos urbanos; Melhoria do transporte público coletivo; Aumento de áreas de estacionamento)

### **Sintra Industrial**

- Expansão organizada de áreas industriais (Triplicar o volume de vendas industriais; Triplicar o número de trabalhadores industriais; Triplicar a área industrial atual; Duplicar o número de empresas industriais; Aumento da coleta da Derrama; Reorganização e infraestruturação de unidades industriais atuais; Organização de futuras áreas industriais em parques delimitados e infraestruturados; Redução dos impactos ambientais e paisagísticos)
- Dinâmica industrial e económica de Mega-Cluster (Concentração em pólos industriais; Criação de economias de proximidade desenvolvendo setores em torno de atividades polarizadoras; Desenvolvimento de sinergias nos canais de distribuição)
- Marca Sintra para produtos industriais (Promoção dos produtos industriais; Fomento de sinergias entre produtos industriais e outros produtos de Marca Sintra; (*umbrella brand*))

### **Visão Financeira e Governação**

O plano propõe a ponderação sobre o modelo de empresas públicas locais<sup>33</sup> que dê lugar a um modelo organizacional:

- de natureza mercantil, em serviços autónomos da Câmara, ou serviços concessionados a empresas multimunicipais ou privadas,
- ou não mercantil, em que o financiamento deverá assentar sobretudo em impostos locais ou de receitas do Estado via transferências da atividade e afira os ganhos de eficiência adequados na partilha do investimento e do risco, acautelando implicações de natureza fiscal.

É ainda sugerido que apenas para projetos de investimentos estruturantes, dever-se-á considerar a realização de parceria público-privada para partilha do investimento e do risco.

<sup>33</sup> **Empresas municipais atuais:**

Águas, Saneamento e resíduos: • SMAS; • HPEM – EM; • Sanest – SA; • AMTRES; • AMEGA  
Cultura e Lazer: • Parques de Sintra –Monte da Lua SA; • Sintra Quorum – EM; • Cultur Sintra - Fundação  
Educação e Desporto: • Educa - EM  
Estacionamento e Parques: • EPMES – EM; • Gisparques

## 6. Práticas de gestão urbana em Sintra

### 6.1. A partir dos anos 70 até à atualidade

Durante o final da década de 70 e década de 80, num contexto de crescimento populacional e económico, a gestão urbana centrava-se na apreciação de pretensões de licenciamento de operações urbanísticas de iniciativa particular.

Face à ausência de planos que regulassem o desenho da malha urbana, procurava-se mobilizar os promotores na concertação de projetos, para salvaguardar a continuidade da rede viária e alguns espaços para implementação de equipamentos coletivos.

Existem exemplos de títulos de operações urbanísticas em que se observam referências a estudos de viabilidade económica de alvarás de loteamento com previsão de diversificação de atividades económicas e, embora não fossem exigência legal, indicam o caráter proativo na abordagem na gestão urbana.

Outros exemplos de estudos de quarteirão, em áreas urbanas em fase de consolidação permitiu evitar impasses e salvaguardar alinhamentos de edificado, como no aglomerado de Mem-Martins.

Por outro lado, a negociação com promotores urbanísticos assentava em códigos de sociabilização privados, em que a visibilidade pública era considerada como constrangimento, colocando dificuldades na participação da tomada de decisão por outros atores.

A partir da década de 90, com a publicação do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março, que disciplinou o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território, e os Decretos-Lei nº 448/91, de 29 de novembro (aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos) e 445/91, de 20 de novembro (aprova o regime de licenciamento de obras particulares), a gestão urbana passou a centrar-se na verificação de normas jurídicas sobre os projetos de operações urbanísticas particulares.

No município de Sintra, o Plano Diretor Municipal foi publicado em 1999, apenas 12 dias após a revogação do Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março, o qual enquadrava a sua elaboração, pela publicação do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro.

Neste quadro, o licenciamento das pretensões de loteamento ou edificação, dependia de parecer favorável da então CCDRLVT. Apesar de, após 1996, as apreciações dos processos conterem parecer do Gabinete de elaboração do PDM, o seu condicionamento àquele projeto de plano não tinha enquadramento.

A partir da publicação do PDM, e face à ausência de outros planos com escala maior, a gestão urbana passou a adotar este instrumento na apreciação de projetos particulares. Considerando

que o PDM foi elaborado à escala 1/10000, considera-se que a apreciação de projetos de arquitetura, e a tentativa de ampliar as cartas de ordenamento e de condicionantes até à sua escala, conduz a interpretações com elevado grau de desadequação.

A publicação do regime jurídico da urbanização e da edificação<sup>34</sup>, reforçou a componente de verificação de normas jurídicas por parte da administração pública na apreciação de operações urbanísticas, induzindo a agilização dos procedimentos administrativos, com o propósito de melhorar a eficiência da administração.

Contudo, a falta do planeamento a escalas maiores, bem como a falta de revisão do PDM, a qual se encontra atualmente em curso (14 anos após a sua publicação), dificulta que a gestão urbana seja proativa para captação e acompanhamento de investimento no território.

A organização territorial dos serviços municipais demonstra o distanciamento entre o planeamento e a gestão urbana. Na figura 18 estão representadas as áreas de atuação das unidades orgânicas responsáveis pela apreciação de operações urbanísticas, de serviços urbanos (limpeza e manutenção) e fiscalização, face às áreas das unidades operativas de gestão e planeamento (UOPG) consideradas pelo PDM em vigor, e os limites administrativos das freguesias.

Observa-se que os limites das UOPG são ignorados por qualquer dos serviços municipais de gestão urbana e raramente são consideradas nas apreciações técnicas sobre pretensões de operações urbanísticas.

A tramitação processual de entrada de pretensões urbanísticas é facilitada com a indicação da freguesia para encaminhamento para a unidade orgânica com competências para apreciação de projeto de determinada área territorial.

Por outro lado, as áreas de intervenção das diferentes unidades orgânicas camarárias também não têm correspondência entre si.

O departamento de urbanismo divide a apreciação de processos entre três divisões: A – referente às freguesias abrangidas pelo parque natural e que excedem a sua área; B – área rural norte e C – referente à área urbana densa. Atualmente, a gestão urbana das AUGI integra-se nas referidas divisões A, B e C em função da sua localização, cingindo-se à apreciação de operações urbanísticas particulares.

A divisão territorial das unidades orgânicas responsáveis pelos serviços urbanos apoia-se na divisão longitudinal da área territorial do município.

---

<sup>34</sup> Regime Jurídico de Edificação e Urbanização (RJUE) publicado pelo Decreto-Lei nº 555/1999, de 16 de dezembro, o qual passou a vigorar com as alterações do Decreto-Lei nº 177/2001, tendo posteriormente sido republicado diversas vezes, sendo a última o Decreto-Lei nº 26/2010, de 30 de março

As áreas de intervenção da polícia municipal e da fiscalização optam pela divisão longitudinal, coincidindo a DSU1 com a área 1 da polícia municipal, mas criam áreas de intervenção mais restritas para os espaços densos do município.

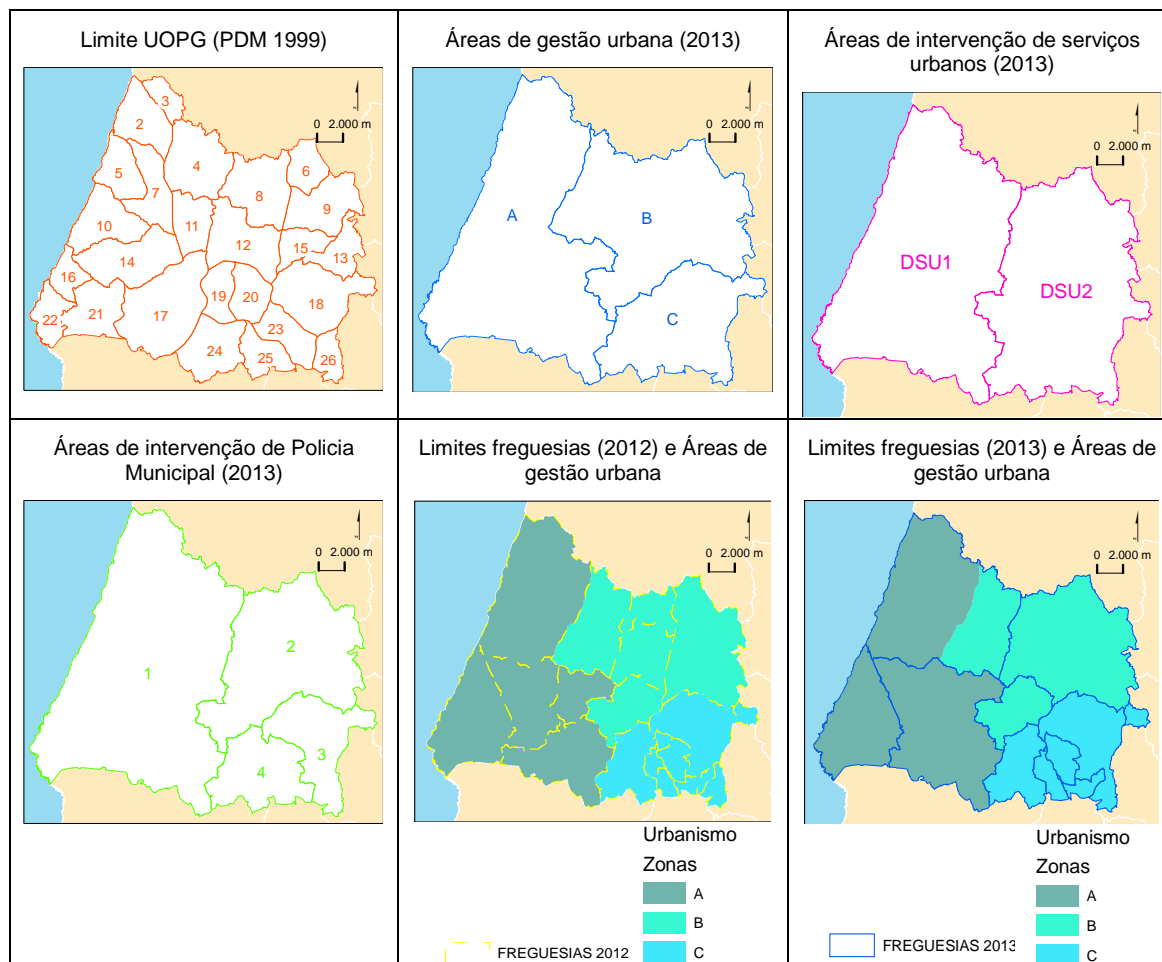


Figura 18 - Comparação entre limites das UOPG (PDM 1999) e das áreas de intervenção de diferentes serviços municipais atuantes na gestão urbana

Fonte: Elaboração própria. Dados CMS

A reorganização administrativa territorial autárquica, que será efetiva após a tomada de posse dos eleitos, decorrente das eleições de 29 de setembro de 2013, poderá também induzir a alteração das áreas de intervenção das unidades orgânicas dos serviços camarários com competências na gestão urbana. Tal efeito tem duas justificações: por um lado, a distribuição de projetos de iniciativa particular aos serviços de gestão urbana apoia-se na delimitação administrativa das freguesias; por outro, diversos serviços, como manutenção de espaços verdes e manutenção de arruamentos, são objeto de protocolos com as próprias juntas de freguesia, pelo que os serviços municipais poderão considerar a alteração nas suas condicionantes de organização interna.

## 6.2. Gestão urbanas nas Áreas Urbanas Densas

A análise apresentada, ao longo dos capítulos seguintes, incorpora os resultados das entrevistas efetuadas, para além de incluir testemunho da atividade profissional da autora, como técnica integrada nos serviços de urbanismo da Câmara Municipal de Sintra.

### 6.2.1. Delimitação das áreas urbanas densas

Para delimitação das áreas urbanas densas consideraram-se os conceitos estatísticos de “lugar”<sup>35</sup> e “lugar urbano”<sup>36</sup> e a base geográfica de referenciação de informação relativa aos censos 2011 (BGRI 2011)<sup>37</sup>, e a classificação e qualificação do solo estabelecida pelo PDM de Sintra e parâmetros definidos em regulamento.

Apesar da interpretação urbanística sobre a ocupação urbana do território verificar diferenças significativa de densidade, o regulamento do PDM de Sintra não faz alusão à denominação de “área densa” ou outra similar. Estabelece o conteúdo da definição de “espaços urbanos”, caracterizados pelo elevado nível de infra-estruturação e densidade populacional, onde o solo se destina predominantemente à edificação, e de “espaços urbanizáveis”, os quais poderão vir a adquirir as características dos espaços urbanos e que são geralmente designados por áreas de expansão<sup>38</sup>.

Para os espaços urbanos, aquele regulamento prevê o respeito por enquadramento arquitetónico e paisagístico relevante e pelas características dominantes da malha urbana envolvente à localização da operação urbanística, suportado pelo valor modal da altura de fachada da frente edificada do lado do arruamento em que se insere, e em função da largura desse arruamento. Enquanto que nos espaços urbanizáveis de usos habitacional apoia-se em três parâmetros urbanísticos para delimitar as operações urbanísticas (quadro 11).

Verifica-se que os aglomerados urbanos para os quais são definidos limiares de parâmetros urbanísticos mais baixos (índice de construção bruto máximo: 0,2 e altura máxima de fachada: 6,5 m) apresentam densidade habitacional máxima é de 15 fogos por hectare, marcando um limiar para aglomerados urbanos de baixa densidade.

---

<sup>35</sup> Lugar - Aglomerado populacional com dez ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias (conceito estatístico com o código 998)

<sup>36</sup> Lugar Urbano - Considera-se Lugar urbano o Lugar com população igual ou superior a 2000 habitantes (Definição constante da Proposta de Lei n.º 44/XII resultante na Lei nº22/2012, de 30 de maio que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica).

<sup>37</sup> BGRI 2011 - Base Geográfica de Referenciação da Informação 2011 - Sistema de referenciação geográfica suportado em informação cartográfica ou ortofotocartográfica em formato digital, para todo o território nacional. A BGRI 2011 constitui a cartografia de suporte à operação Censos 2011 (conceito estatístico com o código 3350).

<sup>38</sup> Artigo 2º do Regulamento do PDM de Sintra (RCM 116/99)



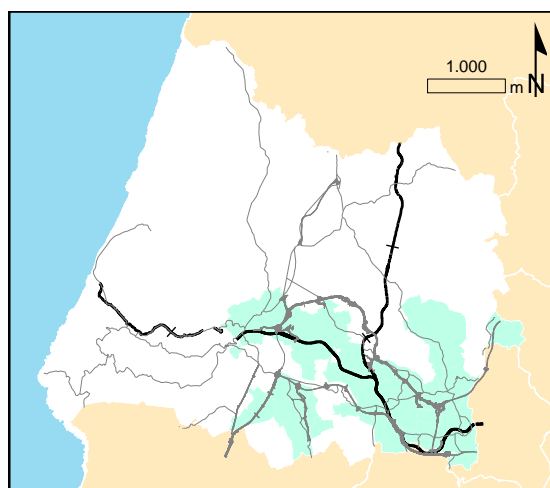
Quadro 11 - Parâmetros urbanísticos definidos, pelo PDM Sintra (1999), para os aglomerados urbanos, em função de duas classes de espaço com uso habitacional predominante

Aglomerados urbanos	Espaços urbanos (altura máxima de fachada)	Espaços Urbanizáveis de uso habitacional
Queluz e Aqualva-Cacém	18,5m	(acrescenta Massamá) Índice de construção bruto máximo: 0,7 Densidade habitacional 60 fogos por hectare Número médio de pisos 5 Altura máxima de fachada 23 m.
Rio de Mouro-Rinchoa, Mem Martins e Portela de Sintra	15,5m	(acrescenta Idanha-Belas) Índice de construção bruto máximo: 0,5 Densidade habitacional máxima: 40 fogos por hectare Número médio de pisos: 4 Altura máxima de fachada: 18 m
Idanha-Belas, Algueirão e Pêro Pinheiro	12,5m	--
Abrunheira e Albarraque	9,5m	--
Lista com 170 aglomerados	6,5m	Índice de construção bruto máximo: 0,2 Densidade habitacional máxima: 15 fogos por hectare Altura máxima de fachada é de 6,5 m
Restantes aglomerados do concelho	--	Índice de construção bruto máximo: 0,3 Densidade habitacional máxima: 25 fogos por hectare Altura máxima de fachada: 9,5 m
Montelavar e Pêro Pinheiro	--	Índice de construção bruto máximo: 0,4 Densidade habitacional máxima: 33 fogos por hectare Altura máxima de fachada: 9,5 m

Fonte: Regulamento do PDM de Sintra (RCM nº116/99)

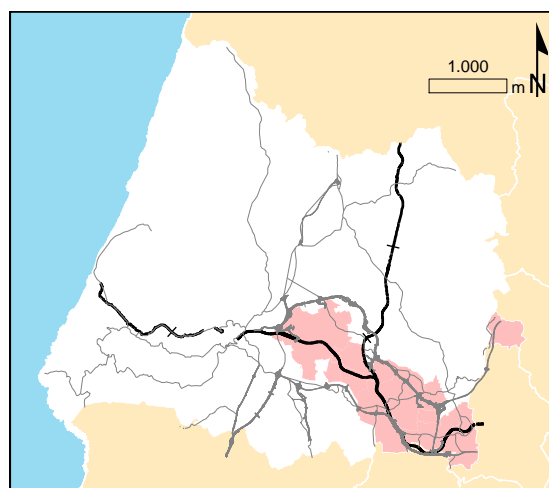
Sendo o indicador de “*densidade habitacional*” o que melhor permite comparar dados entre os produzidos pela Câmara Municipal de Sintra e os resultantes dos Censos 2011, considerou-se esta referência para delimitar as áreas urbanas densas, apoiada na BGRI2011.

A sequência de figuras 19 a 21 demonstra o processo para delimitação das áreas urbanas densas, a partir dos lugares delimitados na BGRI 2011, e sua classificação de acordo com densidade habitacional (censos 2011) em que se equiparam os conceitos de fogo, previsto no regulamento do PDM e de alojamento clássico, definido estatisticamente.



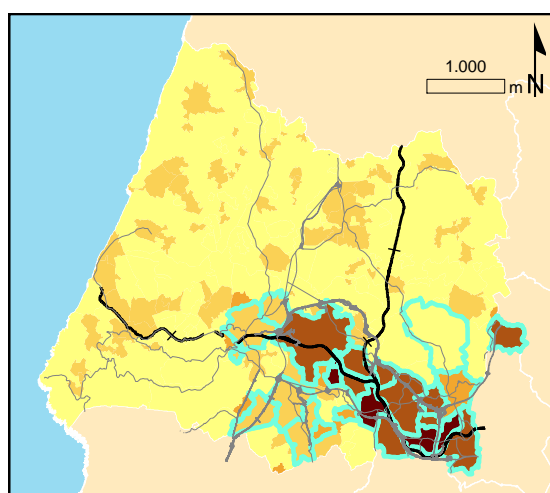
- Rede Viária principal
- +— Rede Ferroviária
- Lugares urbanos (População  $\geq 2000$  habitantes)

Figura 19 - Localização de lugares urbanos em Sintra, 2011



- Rede Viária principal
- +— Rede Ferroviária
- Lugares urbanos com densidade habitacional  $> 15$  habitantes/ha

Figura 20 - Localização de lugares urbanos densos, em Sintra, 2011



- Rede Viária principal
  - +— Rede Ferroviária
  - Lugares urbanos (População  $\geq 2000$  habitantes)
- Densidade habitacional  
N Alojamentos / Área (ha)
- 0 - 3
  - 4 - 8
  - 4 - 15
  - 16 - 45
  - $> 45$

Figura 21 - Comparação entre lugares urbanos e densidade habitacional, em Sintra, 2011

Fonte: Elaboração própria. Dados: INE, Censos 2011; CMS

As áreas urbanas com densidade superior a 15 fogos por hectare são contíguas ao longo do corredor estruturado pela linha do caminho de ferro de ligação entre Lisboa e Sintra, com exceção de Casal de Cambra, que se destaca pela sua localização no limite nascente do município, correspondendo a uma AUGI, que será abordada no seguimento deste capítulo. Nestas áreas, de acordo com Censos 2011, reside cerca de 73% da população do município.

A classificação de espaços definida pelo PDM revela que 46% da área dos lugares urbanos densos respeitam espaços urbanos e 20% espaços urbanizáveis de uso habitacional (figura 22).

Apesar dos espaços urbanizáveis de desenvolvimento estratégico ocuparem 2,33% dos lugares urbanos densos, estes representam 31% desta classe de espaço no município. Os

lugares urbanos densos incluem ainda espaços industriais, demonstrando a importância da proximidade a locais de emprego como fonte de atração populacional.

Finalmente, os espaços classificados com destino de equipamento têm uma representatividade reduzida, ocupando cerca de 0,9% dos lugares urbanos densos, e apenas 13% dos espaços classificados para equipamento pelo PDM. Infere-se que o modelo de desenvolvimento territorial preconizado pelo PDM prevê o afastamento dos equipamentos das áreas densamente ocupadas com funções residenciais, promovendo a expansão da ocupação urbana.

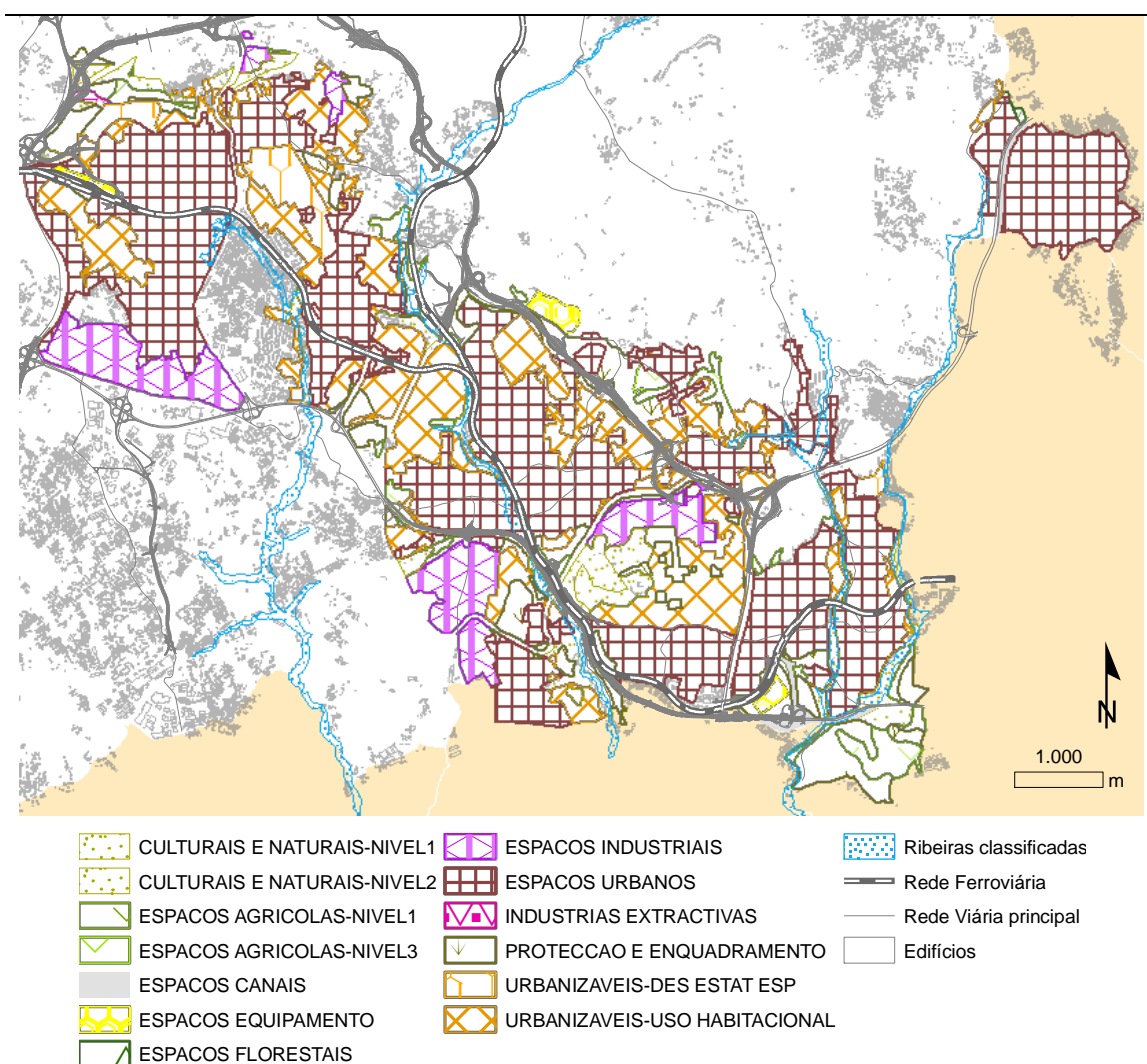


Figura 22 - Classificação de espaços pelo PDM (1999) nos lugares urbanos densos (Censos 2011)

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS

Quadro 12 - Peso da qualificação do solo nos lugares urbanos densos, face à sua representação municipal

Classes Espaços	Peso Percentual de cada classe espaço nas áreas urbanas densas	Representatividade de cada classe espaço em áreas urbanas densas, relativamente à mesma no concelho
Culturais e Naturais (Nível 1 e 2)	6,53%	2,07%
Espaços Agrícolas (Nível 1 e 3)	3,67%	1,73%
Espaços Canais	4,23%	0,00%
Espaços Equipamento	0,89%	13,17%
Espaços Florestais	0,06%	0,19%
Espaços Industriais	7,44%	18,37%
Espaços Urbanos	45,86%	28,25%
Indústrias Extrativas	0,14%	2,07%
Proteção e Enquadramento	8,85%	23,73%
Urbanizáveis – Desenvolvimento Estratégico	2,33%	30,78%
Urbanizáveis – Uso Habitacional	19,99%	37,65%

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS

### 6.2.1. Gestão nas áreas urbanas densas

A gestão urbana nestas áreas caracteriza-se pela validação dos parâmetros urbanísticos preconizados pelos projetos de operações urbanísticas particulares face aos instrumentos de gestão territorial aplicáveis e demais normais legais e regulamentares.

Nestas áreas existem o Plano de Pormenor do Cacém (Polis) e o Plano de Pormenor do Bairro Almeida Araújo, que permitem uma concertação das propostas a uma escala maior. Contudo, a maioria considera as normas do PDM, ainda que a sua escala de elaboração não se adeque à escala do desenho urbano, e os parâmetros urbanísticos preconizados pelos respetivos alvarás de loteamentos que se situa, maioritariamente nestas áreas, são anteriores à publicação do PDM, importando respeitar o princípio da segurança jurídica dada pelos títulos emitidos.

Ao longo do processo de consolidação da malha urbana, nomeadamente no final da década de 80 e durante a década de 90, verificaram-se situações de incongruência entre o que se considerava áreas suficientemente dotadas de infraestruturas e áreas a abastecer. Dado que, na referida época a falta de PDM eficaz implicava a sujeição a parecer da então CCRLVT<sup>39</sup>, sobre pedidos de operações urbanísticas, e a legislação previa que em áreas dotadas de infraestruturas os procedimentos administrativos de licenciamento poderiam ser aligeirados, subtraindo a obrigatoriedade do referido parecer, foram licenciados diversos projetos de

<sup>39</sup> CCRLVT Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo – serviço desconcentrado da Administração Central. A sua fusão com a Direção Regional de Ambiente e Ordenamento do Território, em 2003, resultou na criação da atual CCDRLVT – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (DL 104/2003)

loteamento e concedidas licenças de construção subsequentes, em áreas cuja execução de infraestruturas estaria a ser completada.

Desta incongruência, resultou a declaração de nulidade de diversos alvarás de loteamento, colocando atualmente dificuldades na regularização dos procedimentos administrativos, já que os procedimentos previstos na lei de cassação de licenças e sequentes registos prediais, não são viáveis dado o envolvimento de terceiros de boa-fé, que adquiriram frações com licenças de utilização, muitas vezes com recurso a crédito bancário.

A Câmara Municipal depara-se com a situação de licenças de loteamento declaradas nulas, e compromissos assumidos com os particulares com a emissão de sequentes licenças de utilização no tempo que mediou a conclusão das obras e a referida declaração de nulidade. Por outro lado, a emissão de novo alvará de loteamento que consagre a regularização legal e salvaguarda de direitos de terceiros, para além da legitimação para atuação em espaço público, no âmbito de intervenções de requalificação, depende de mobilização de particulares para tomarem essa iniciativa, dado que a Câmara Municipal apenas o poderia fazer para implementação de PMOT.

Na ponderação de dotação de equipamentos das áreas urbanas densas coloca-se a dificuldades dos espaços disponíveis. Identificam-se situações de cedências, pela emissão de alvarás de loteamento, que, apesar de indicarem cumprimento de normas legais sobre parâmetros mínimos de áreas destinadas a equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva, a sua concretização material depara-se com áreas de cedência exíguas, espartilhadas, ou em declives acentuados, cuja capacidade edificatória e de livre fruição não se verifica.

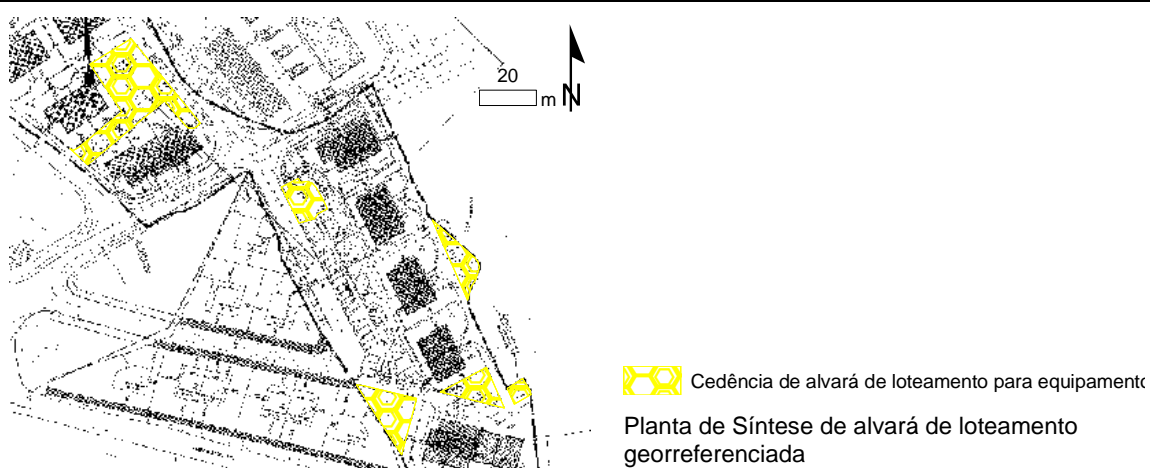


Figura 23 – Exemplo de área de cedência por um alvará de loteamento datado de 1998, para equipamento, materializada em 6 parcelas, em que apenas uma poderá ter dimensão para fim de uso coletivo

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS

Atualmente o regulamento municipal de urbanização e edificação do concelho de Sintra impõe a dimensão mínima de parcela em  $200\text{m}^2$  para poder ser considerada como de utilização coletiva, seja para equipamento ou espaços verdes. Este referencial apoia apreciação técnica das operações urbanísticas, ainda que continue a ser relevante a interpretação do técnico na ponderação de projetos, como casos citados durante entrevista sobre propostas de cedência de áreas interiores de rotundas, com área superior a  $200\text{m}^2$ , para as quais se indicava arranjo paisagístico e se pretendia que fosse considerado como viável para espaço verde de utilização coletiva.

Outra dificuldade na gestão urbana nos lugares densos prende-se com a previsão de espaços canais para hierarquização da rede viária, mas que não foram executadas nem se encontram programadas no âmbito de orçamento municipal, ou cujo projeto de execução ajustou traçado, sem que isso tivesse concorrido para a adaptação da carta de condicionantes. A incongruência entre os documentos a que se devem sujeitar as operações urbanísticas particulares resulta na dificuldade em ponderar a melhor ocupação.

No que diz respeito à tipologia de operações urbanísticas mais frequentes na última década nestas áreas, observa-se a evidência dos pedidos de mudança de utilização. As figuras 24 e 25 representam a localização dos pedidos de mudanças de utilização, verificando-se que 80% localizam-se nos lugares urbanos e 73% nos lugares urbanos densos.

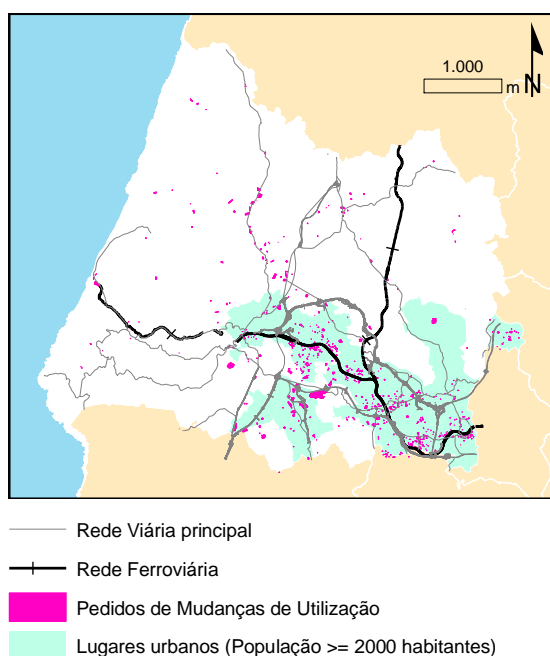


Figura 24 - Localização de pretensões de mudanças de utilização e de lugares urbanos, em Sintra

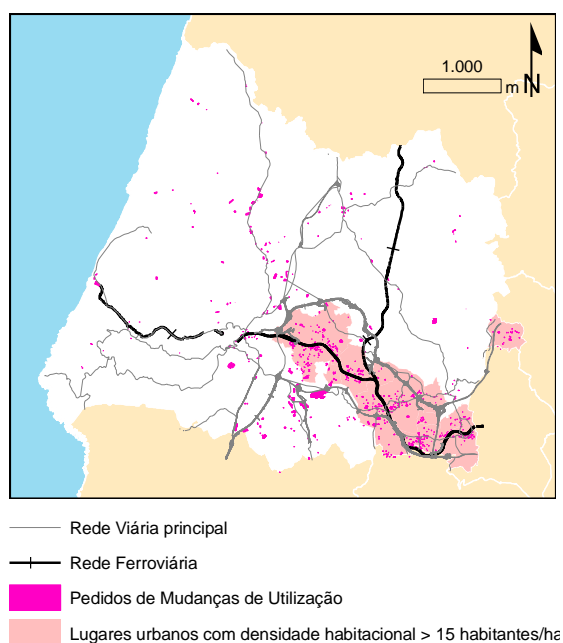


Figura 25 - Localização de pretensões de mudanças de utilização e de lugares urbanos densos, em Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS



A relevância destas operações assenta na importância em criar condições para acolher a diversificação de atividades económicas em áreas urbanas e fomentar a multifuncionalidades dos espaços. A oferta de funções diversas promove a proximidade entre as mesmas e a redução das deslocações, concorrendo para um modelo mais sustentável de modos de vidas.

Este reconhecimento, a par da necessidade de agilização de procedimentos administrativos de forma a possibilitar a cativação de investimentos, conduziu à criação de regime jurídico denominado “Licenciamento Zero”, atualmente em implementação. Este regime prevê a adoção de procedimentos eletrónicos mais céleres para o licenciamento de atividades económicas compatíveis com uso habitacional. Implica a readaptação dos serviços municipais a diferentes níveis:

- Reajuste das competências dos serviços, reforçando a componente de fiscalização e atuação local;
- Alteração de regulamentos municipais, nomeadamente os respeitantes à ocupação temporária de espaços públicos, circulação pedonal e viária, e taxação de pretensões;
- Alteração na comunicação com o exterior, exigindo-se maior inteligibilidade das normas municipais.

A dificuldade de tramitação administrativa permanece nos casos em que a mudança de utilização pretendida, implica alteração de alvará de loteamento, configurando novo processo de licenciamento, para o qual o quadro legal não distingue de outras pretensões com imptos mais vastos.

Importa também referir a crescente importância da medição da eficiência energética de edifícios. A exigência legal de apresentação de certificado energéticos de imóveis a serem transacionados, a par de alguns incentivos fiscais para atingir determinado nível de eficiência, despoletou maior conhecimento sobre consumos energéticos e suas repercussões nos orçamentos familiares.

A disponibilidade da população para introduzir mecanismos de melhoria de eficiência do desempenho energético no edificado, ainda que necessariamente ajustado ao nível de investimento possível, constitui uma oportunidade e um desafio à administração pública para criação de mecanismos que potenciem os efeitos coletivos positivos.

Nesta altura, existem instrumentos ao nível da taxação de pretensões de edificação nova ou de reabilitação que podem incluir incentivos a projetos que prevejam uma componente de eficiência energética ou ambiental quanto ao uso de materiais. O regulamento municipal de urbanização e edificação do concelho de Sintra prevê o cumprimento de normas nos sistemas de climatização e responsabilização de peritos na área, para além de impor a adoção das melhores técnicas disponíveis para garantir a eficiência energética nos projetos de iluminação pública de operações urbanísticas.

Porém, não são conhecidos dados que permitam avaliar a adoção desta medida ou a sua extrapolação para a rede de iluminação pública que já se encontra sob a responsabilidade da Câmara Municipal.

As áreas urbanas densas debatem-se entre a necessidade de melhorar o espaço público, nomeadamente valorizando a circulação pedonal, e os espaços de fruição como os verdes de utilização coletiva ou praças promovendo a estada, e a exigência de espaço para o automóvel, também reconhecido como uma necessidade por grande parte da população.

O fato de muitas destas áreas terem sido edificadas nas décadas de 80 e 90, em que os parâmetros urbanísticos não eram tão exigentes e o grau de utilização do automóvel era mais reduzido, implica que as intervenções nestes espaços lidem com constrangimentos das pré-existências. No entanto, a transformação física é insuficiente para assegurar a adesão da população à mudança e alteração de comportamentos. As intervenções beneficiam de envolvimento populacional, quer promovendo esclarecimentos sobre os objetivos, quer partilhando a tomada de decisão.

### 6.3. Gestão urbana nos aglomerados rurais (fora do PNSC)

A área norte do município, fora da área do PNSC e dos lugares urbanos, revela uma ocupação distinta da anterior, caracterizada pela sua dispersão territorial, ainda que tendencialmente se situe ao longo da rede viária.

Os pequenos aglomerados urbanos tiveram os seus centros classificados como núcleos históricos pelo PDM (1999), procurando salvaguardar património cultural e histórico que contribui para a identidade local.

Contudo, a gestão urbana deixou de ter unidade orgânica especializada nos centros históricos, em 2008, pelo que a apreciação de pretensão particulares ou de intervenção no espaço público, passou a enquadrar-se apenas nos regimes legais em vigor.

Por outro lado, a ocupação urbana situa-se frequentemente contígua a espaços de REN ou de RAN, competindo pelo espaço e sua utilização.

A determinação expressa da salvaguarda de terrenos para exploração económica e seu reconhecimento de valor para o interesse coletivo, beneficiaria a apreciação técnica das operações urbanísticas de licenciamento nestas áreas.

O desenvolvimento da área rural apoia-se nos setores produtivos agrícola, extração de inertes, e indústria. Ainda que o setor agrícola tenha vindo a decrescer por falta da renovação de empresários e da dificuldade de competitividade no mercado, continua a ter um peso relevante.



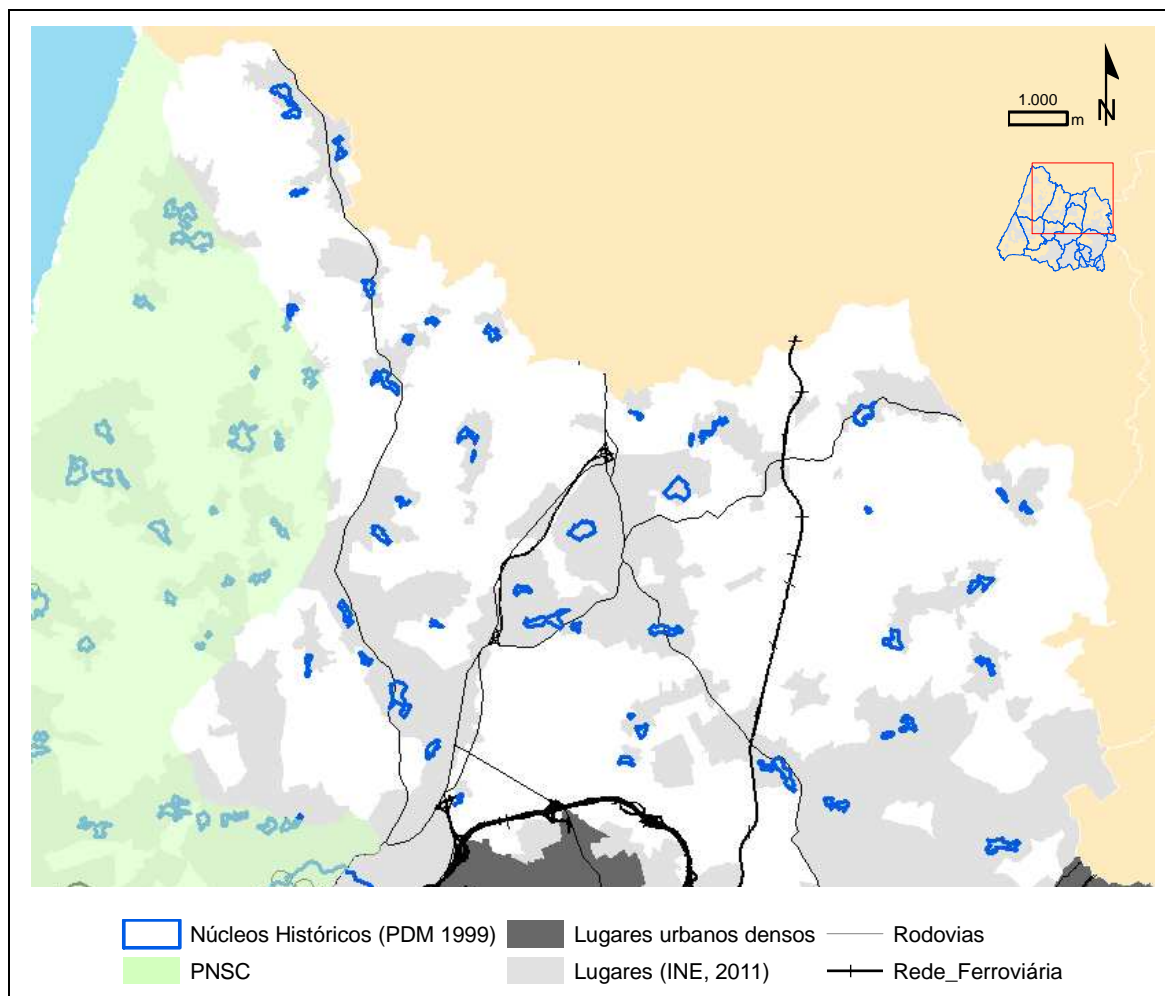


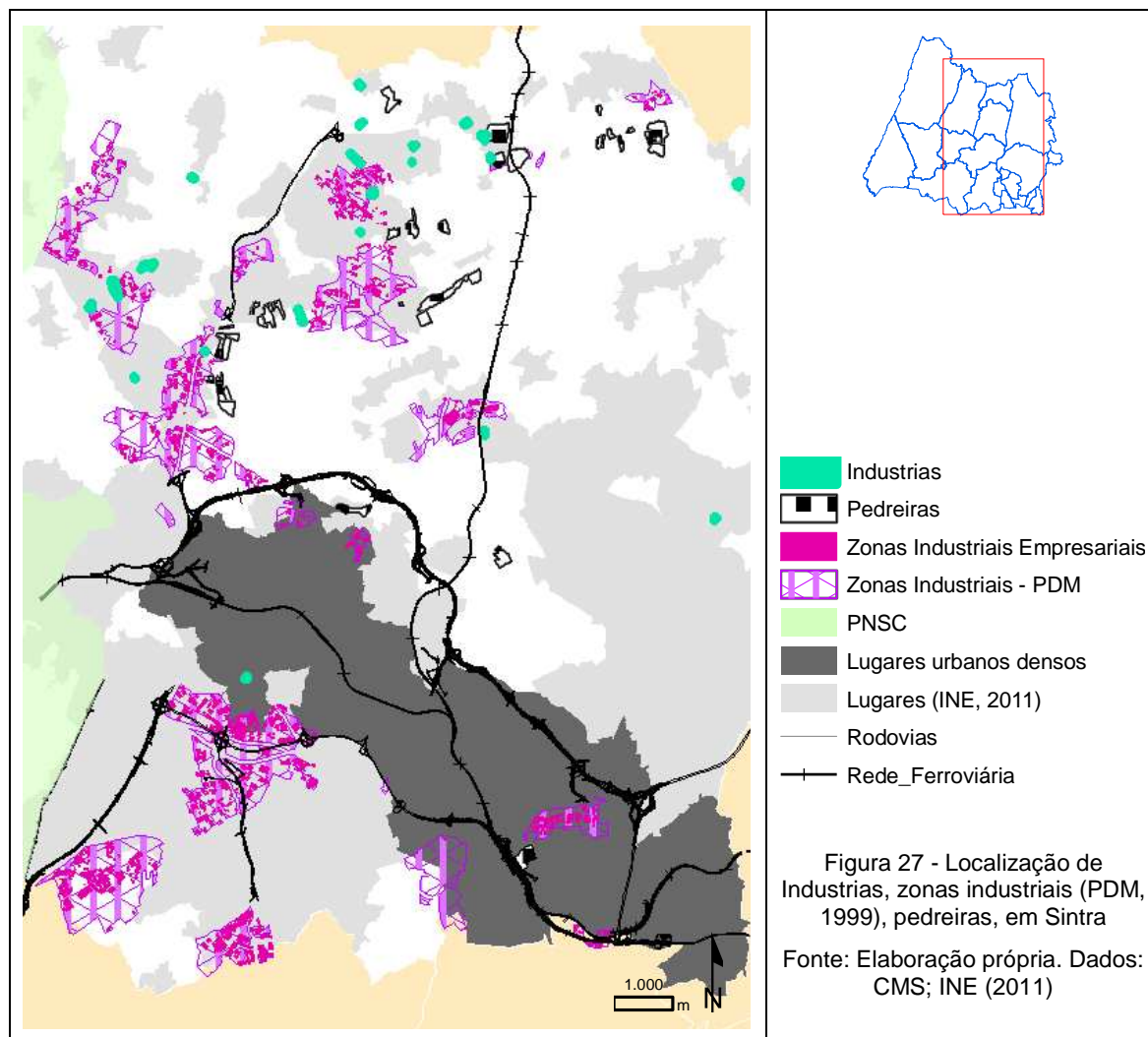
Figura 26 - Localização de núcleos históricos na área norte rural do concelho de Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS; INE (2011)

O setor da extração de inertes teve um papel impulsionador da economia local, contribuindo para o industrial, ligado à transformação da pedra, e favorecendo as exportações. No entanto, a estrutura familiar do setor empresarial local e a reduzida capacidade de inovação tecnológica e adaptação a diferentes mercados conduz seu declínio numa altura em que o setor da construção civil reduziu bastante o seu peso na economia.

Exemplo da dimensão familiar é também a sua reduzida adesão ao quadro legal excecional e temporário que pretendia a identificação das pedreiras em atividade e as que careciam de plano de recuperação paisagística. Desta feita, a sua identificação na figura 27, representa apenas uma parte das pedreiras, decorrente de levantamento parcial efetuado pelos serviços da Câmara.

Os efeitos da economia global fazem-se sentir na dificuldade de competir com países asiáticos em mercados internacionais, verificando-se já algumas aquisições de empresas tradicionais de transformação da pedra por empresários de países orientais.



Nos aglomerados rurais colocam-se também as questões qualificação do edificado e da valorização do espaço público. As áreas de circulação pedonal assumem aqui especial carência, uma vez que o povoamento linear não favoreceu a segurança pedonal.

Considerando as crescentes necessidades de valorização de edificado e de se elaborar diagnóstico das carências que poderão ser objeto de operações de reabilitação urbana, a Câmara Municipal encontra-se a realizar levantamento do parque edificado degradado, o qual não está concluído. Porém, algumas freguesias já estão terminadas, das quais se destacam duas áreas diferentes, na figura 28: A – respeitante a aglomerados urbanos na área rural norte do concelho (Montelavar e Pero Pinheiro); B – corredor urbano denso entre Queluz e Agualva-Cacém.

A sobreposição do levantamento efetuado, a esta altura, com os núcleos históricos, demarcados na carta de ordenamento do PDM (1999), e os dois planos de pormenor em vigor, evidencia que nas áreas rurais existe uma grande preponderância de edifícios considerados

degradados dentro dos núcleos históricos nas áreas rurais. No corredor urbano denso, cuja ocupação urbana intensificou-se a partir da década de 70, o edificado degradado integra-se na malha urbana consolidada e coloca constrangimentos à valorização local das áreas envolventes e espaços público são aprofundamento de identidade do local, cujo papel é relevante numa área com transformações sociais acentuadas,

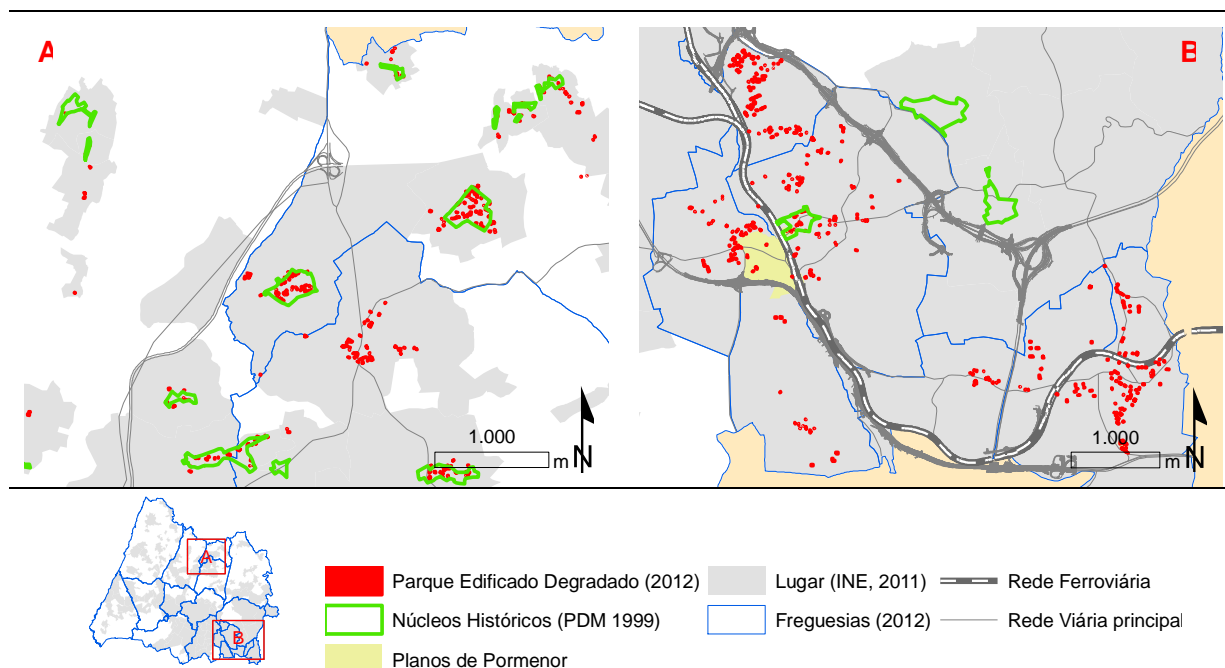


Figura 28 - Localização de parque edificado degradado, núcleos históricos (PDM, 1999), em Sintra

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS; INE (BGRI, 2011)

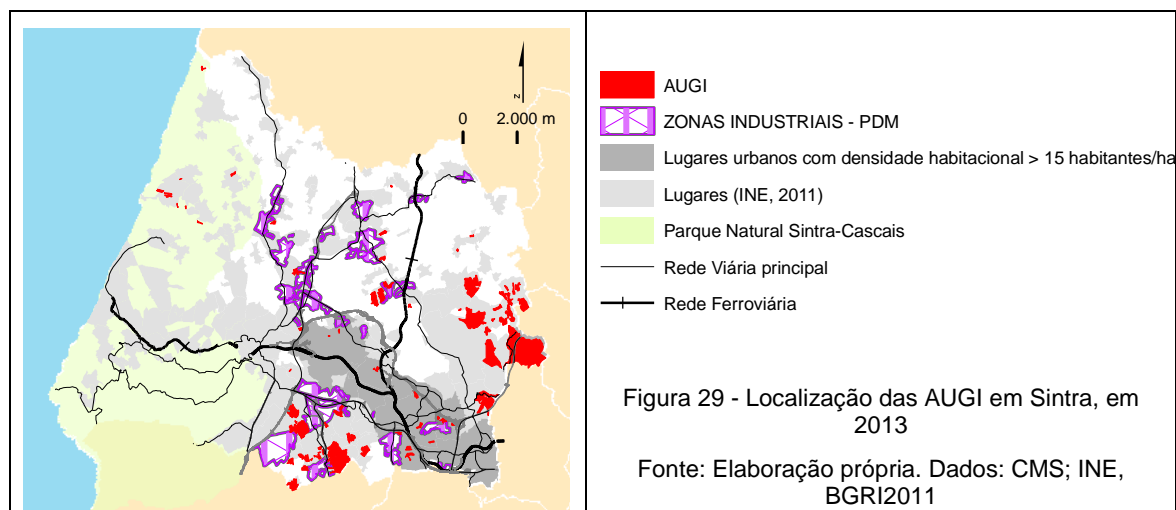
#### 6.4. Gestão urbana nas áreas urbanas de génese ilegal

##### **A EVOLUÇÃO DO FENÓMENO “CLANDESTINO” EM SINTRA**

O grande crescimento dos bairros clandestinos, nas décadas de 60 e 70, e sua proliferação na Área Metropolitana de Lisboa e, em particular, no Município de Sintra, motivado pela explosão demográfica e sua concentração em volta dos principais aglomerados, levou à alteração da paisagem e dos modos de vida numa miscelânea de heranças rurais e novos hábitos urbanos.

Foi neste contexto que foi aprovado o DL 804/76, de 6 de novembro, com o objetivo de determinar as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino, tendo este diploma sofrido alterações posteriores. Já o Decreto 15/77, de 18 de fevereiro estabeleceu as normas a que deveriam obedecer «(...) as associações da Administração com os particulares para a execução de operações de expansão ou renovação urbana ou criação de novos aglomerados (...)», estando implícita já a participação dos principais interessados no processo de reconversão.

Ao abrigo desta legislação, foram localizadas várias áreas de construção clandestina e elaborados Planos de Reconversão. Estes Planos correspondiam a Projetos de Legalização de Áreas Clandestinas, elaborados à luz do já citado Decreto-Lei 804/76, que apenas careciam da aceitação de parte significativa dos interessados, por forma a que se concluísse ser viável a sua execução, através de inquérito de discussão pública desencadeada com a publicação de Editais, após as aprovações camarárias. Este procedimento foi adotado para grande parte dos bairros clandestinos até finais dos anos 80 e início dos anos 90.



Mais tarde, a Lei 91/95, de 2 de setembro (posteriormente alterada pelas Leis 165/99, de 14 de setembro, 64/2003, de 23 de agosto e 10/2008, de 20 de fevereiro) estabeleceu um regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), anteriormente designadas áreas clandestinas. Este diploma, entre outros aspetos, definiu o método de delimitação das AUGI, respetivo âmbito de aplicação e processo de reconversão. Assim, de acordo com o n.º 4 do artigo 1.º desta Lei, «*As câmaras municipais delimitam o perímetro e fixam a modalidade de reconversão das AUGI existentes na área do município, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer interessado (...)*».

No Município de Sintra este procedimento foi formalizado com a publicação do Edital n.º 146/96, de 26 de março, classificando 102 AUGI. Este Edital identificou também as operações de reconversão para cada AUGI, muitas delas correspondentes aos já referidos Planos de Reconversão.

Três anos mais tarde, entrou em vigor o PDM. A referência a áreas urbanas ilegais é feita em dois artigos do seu Regulamento:

- artigo 89.º (Metodologia de Articulação) – o n.º 4 indica as AUGI cujos projetos de urbanização de reconversão são considerados pelo Plano Diretor Municipal. Deve ser referido que alguns destes projetos correspondiam Planos de Recuperação, nomeadamente os que tinham seguido os trâmites previstos no Decreto-Lei 804/76. Os

casos restantes ficaram contemplados no n.º 4.1., que refere que os atos de gestão urbanística devem obter como referência os índices e os parâmetros do Regulamento do PDM;

- artigo 91.º (Processo de incentivos) – este incentivo traduz-se em admitir um acréscimo até 20% aos parâmetros urbanísticos nas operações de edificabilidade de obras singulares ou de operações de loteamento. A alínea b) do n.º 1 deste artigo refere que são definidos incentivos em programas de habitação social, cooperativa e qualificação e reestruturação de áreas urbanas de génese ilegal.

Posteriormente, foram classificadas mais duas áreas urbanas de génese ilegal: Soirã em outubro de 1999 e Valdinhas (Edital nº 307/2000). A reavaliação dos processos de reconversão urbanística e situação atual, conduziu a algumas redelimitações, nomeadamente das AUGI Aldeia dos Macacos, Flosa e Serra das Ligeiras. Assim, existem atualmente 100 áreas urbanas de génese ilegal no município.

As AUGI do município de Sintra apresentam um conjunto de características que dificultam a implementação dos projetos de reconversão.

#### **Planos considerados no n.º 4 do artigo 89.º do Regulamento do PDM de Sintra**

Como já foi referido, o artigo 4.º do artigo 89.º do Regulamento do PDM de Sintra considerou os projetos de reconversão de algumas AUGI. No entanto, devido às dúvidas geradas relativamente à sua eficácia (ou outros aspetos relacionados com a própria apreciação técnica dos projetos), constata-se que não são estes Planos as operações de reconversão atuais:

- em alguns casos, não há qualquer operação de reconversão atual, não obstante poderem existir processos de obras em análise;
- noutros casos, o antigo Plano de Reconversão foi “substituído” por um projeto de loteamento, que contempla toda a AUGI;
- nos casos mais comuns as AUGI encontram-se fracionadas, porque foram emitidos diversos Alvarás de Loteamento e/ou estão em curso vários processos de loteamento;
- na AUGI n.º 99, João da Nora, pode considerar-se que a operação de reconversão foi efetivamente o Plano, tendo já sido emitido um Alvará de Obras de Urbanização.

Para a apreciação de projetos de edificação ou projetos de licenciamento de loteamento, no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos, prevalecem os do PDM, exceto se os do Plano discriminarem parâmetros urbanísticos equivalentes aos exigidos atualmente pela lei. Assim, os Planos de recuperação são considerados em aspetos mais específicos, nomeadamente a tipologia de habitações ou a utilização do lote.

A gestão urbana tem sido adequada a diferentes tipos de situações como se sintetiza seguidamente:

- nas AUGI fracionadas, sempre que seja emitido Alvará de Loteamento, este vigora em detrimento do Plano de Reconversão. No entanto, continua a ser o Plano tomado como referência para as áreas sobejantes, sem operação urbanística. Encontram-se neste caso as AUGI Bairro Novo de Vila Verde (22), Quarteiras (24), Raposeiras (25), Ginjal (34), Serra da Helena (56), Casal de Cambra (57), Serra da Silveira (61), Estrada da Cavaleira (62), Abrunheira (66), Casal do Outeiro (68), Barrunchal (72), Varge Mondar (83), Cabra Figa (84) e Xutaria (101);
- nos casos de AUGI com uma operação de reconversão que contemple toda a área, deverá ser esta a referência e já não o Plano: Casal do Marmelo (76) e Encosta de S. Marcos (93).

### **AUGI não mencionadas no artigo 89.º e/com com designações diferentes do Edital de classificação**

Verificou-se também que, mesmo considerando o total das AUGI mencionadas nos n.ºs 4 e 4.1. do artigo 89.º do Regulamento do PDM, existiam várias que não tinham sido referidas. As AUGI não mencionadas são a maioria das existentes – um total de 65 (tendo como referência a classificação de 1996).

Por outro lado, algumas designações de AUGI não são exatamente iguais às constantes do Edital de classificação. Embora, em alguns casos, as diferenças sejam pouco significativas, em outros casos a diferença da designação pode levar a pensar que se trata de outra área específica<sup>40</sup>.

### **Servidões constantes de AUGI consideradas no n.º 4 do artigo 89.º**

Apesar dos Planos de Reconversão estarem considerados pelo n.º 4 do artigo 89.º do Regulamento do PDM, as Cartas de Condicionantes apresentam, nestas áreas, algumas servidões não mencionadas nos Planos, dado que à data da aprovação destes Planos não estavam em vigor servidões tal como REN, RAN, Base Aérea n.º 1 e Servidão Aérea do Aeródromo de Tires.

A área ocupada por AUGI representa cerca de 3% da área do município e cerca 11,5% das áreas urbanas e urbanizáveis de uso habitacional (PDM – RCM116/99) de Sintra. Estimou-se em 6% o peso do número de fogos em AUGI face ao município e 6,5% da população residente.

---

<sup>40</sup> É o caso de Carrascal de Manique e Quarteiras do Oeste (designação apresentada para a AUGI n.º 24, Quarteiras). Desconhece-se qual a área a que se refere Carrascal de Manique, visto que a AUGI Quarteiras não se localiza em Manique.



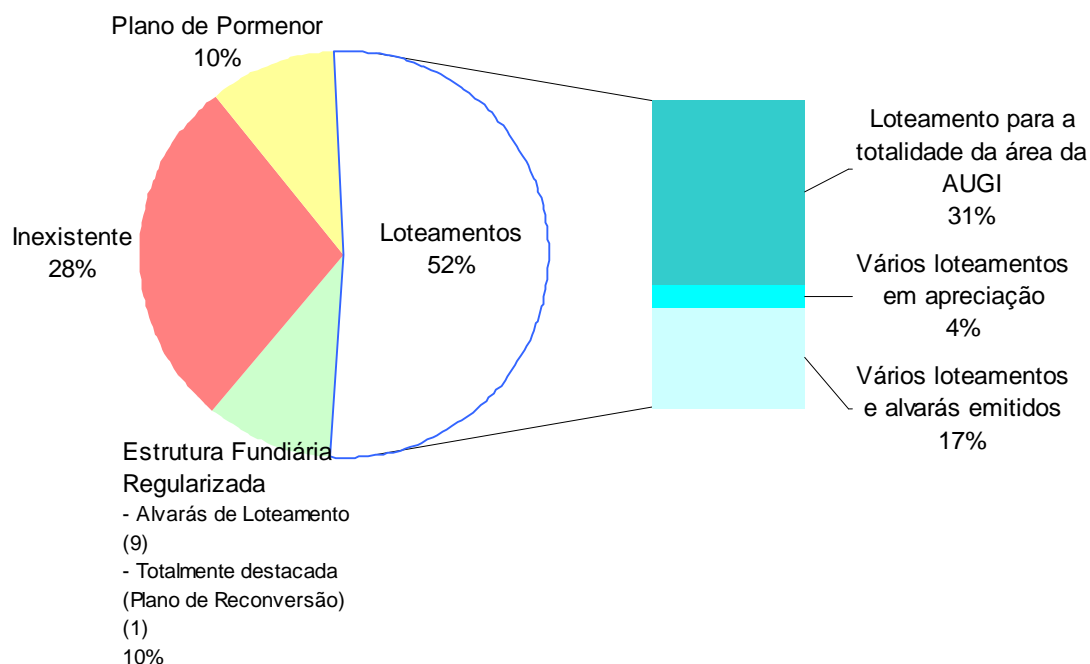


Figura 30 - AUGI por modalidade de reconversão urbanística em 2013 (%)

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS - Carta Temática das AUGI em Sintra, maio 2013

### Principais motivos para a inexistência de processo de reconversão urbanística

- Desinteresse dos comproprietários ou ineficácia na sua mobilização
- Redução de recursos do Municípios para assumir a execução integral das infraestruturas.

Considera-se que seria vantajosa a harmonização entre a política de planeamento e gestão urbana com a política fiscal, por exemplo, dando possibilidade aos Municípios de desenvolverem projetos de loteamento e registarem os mesmos na Conservatória e Finanças, taxando os imóveis suplementarmente, na medida da proporção dos custos de execução das infraestruturas, ao longo de determinado período temporal, para garantia de financiamento das obras.

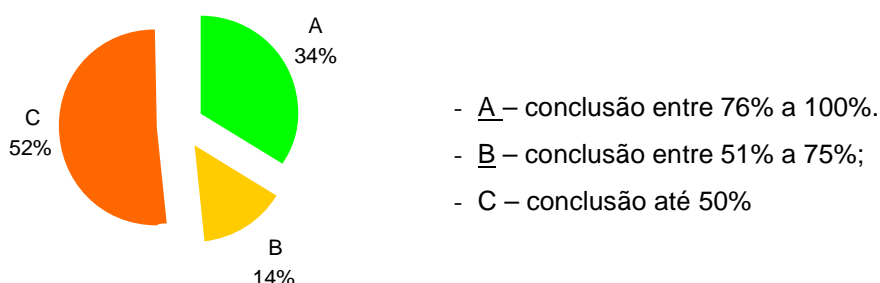


Figura 31 - AUGI por estado de execução das infraestruturas (%)

Fonte: Elaboração própria. Dados: CMS - Carta Temática das AUGI em Sintra, maio 2013

As áreas objeto de operações de loteamento, encontram-se muitas vezes constrangidas com preexistências de construções, que, embora reúnam condições mínimas de habitabilidade<sup>41</sup>, o conjunto urbano beneficiaria se a sua localização dentro do lote fosse diferente.

O alvará de loteamento poderia estabelecer a possibilidade de admitir a comunicação prévia em conformidade com o alvará e demais disposições legais, mas definir outra localização e parâmetros urbanísticos adequados para futura construção.

Vantagem: a existência de licença de utilização possibilita a transmissão do imóvel e a sequente renovação do tecido urbano, aquando da disponibilidade particular para o investimento na demolição e implantação de nova construção.

A programação urbana beneficiaria de faseamento de execução de obras de urbanização, com prioridade para áreas já ocupadas. As fases subsequentes dependeriam de verificação de emissão da maioria das licenças de construção na fase antecedente.

Por outro lado, a ocupação urbana poderia ser otimizada se se fizesse depender a receção definitiva das obras de urbanização da verificação de emissão da maioria das licenças de construção.

Não se identificaram normas legais para determinada área deixar de estar sujeita ao regime legal excecional. Uma possibilidade poderá ser considerar o momento da receção definitivas das obras de urbanização. Contudo, a discussão permanece sobre se seria o momento em que se verifique a autorização de utilização para todas as edificações.

Uma parte considerável das AUGI, presumivelmente por reconverter, concerne os bairros com artigos destacados e autónomos. Efetivamente, existem AUGI onde, na sua totalidade, já não há compropriedade, importando ainda aferir as infraestruturas por concluir e os arruamentos a ceder ao domínio público e a consequente retificação de áreas.

Nos casos das AUGI em que foi elaborado Plano de Reconversão, considerado no n.º 4 do artigo 89.º do Regulamento do PDM de Sintra, foram desenvolvidas operações de loteamento (por vezes já com alvará emitido) que seguem, na medida do possível, o previsto nestes Planos. Esta consideração resume-se, nomeadamente, a aspetos mais específicos, como a tipologia das edificações e o número de pisos, continuando a ser o PDM a principal referência.

Aferiu-se que cerca de 28% do número de AUGI do concelho não tem qualquer modalidade de reconversão em curso.

---

<sup>41</sup> Portaria n.º 243/84, de 17 de abril



Em conclusão, observa-se a coexistência de dois conjuntos de AUGI no concelho de Sintra:

- O primeiro é composto por AUGI com dificuldades várias de reconversão, para as quais é urgente a adoção de medidas adequadas, que poderão passar pela revisão do Plano Diretor Municipal ou pela aplicação dos mecanismos previstos na Lei AUGI, para os proprietários que violem o dever de reconversão. Estas AUGI dividem-se em três subgrupos:
  - AUGI abrangidas por servidões e restrições de utilidade pública;
  - AUGI com problemas cadastrais, em que grande parte se encontra destacada e constituída por artigos autónomos, não sendo possível reunir consenso entre os proprietários, no sentido de concluir o processo de reconversão. Importa proceder à retificação de áreas, ceder os arruamentos ao domínio público e/ou concluir as obras de urbanização;
  - AUGI sem operação de reconversão ou entidade representativa dos proprietários (Associação ou Administração Conjunta).
- O segundo grupo é composto por AUGI com processo de reconversão urbanística a decorrer.

### 6.5. Evolução da organização dos serviços municipais

A mudança de ciclos políticos e/ou a entrada em vigor de instrumento de gestão territorial municipal têm motivado a reestruturação de serviços municipais para readaptação da resposta a objetivos políticos de âmbito territorial. A presente abordagem centra-se nos âmbitos de atuação do urbanismo e das obras municipais, dado serem os que se relacionam diretamente com a gestão urbana.

A mudança de ciclo político em 1994 conduziu a uma profunda alteração dos serviços de urbanismo. Por um lado, o elevado número de pretensões de licenciamento de operações urbanísticas motivou a constituição de unidades orgânicas responsáveis por partes da área do concelho; por outro, optou-se pela extinção de unidade orgânica vocacionada para a reconversão urbanística, dos então denominados bairros clandestinos. Consequentemente os respetivos processos foram distribuídos pelas restantes divisões do departamento de urbanismo. Decorrente desta decisão, deixou-se de considerar a reconversão urbanística integral de bairros, para passar a apreciar casuisticamente as pretensões, e sem atender ao regime legal excecional entretanto publicado.

Nesta fase o departamento de obras municipais é também reforçado em competências e, para além de obras de manutenção de espaços públicos, passa a desenvolver projetos autónomos de requalificação urbana, que implementam em áreas densas como o centro de Agualva e em Queluz. São também executados projetos de dotação e valorização de parques infantis,

espaços verdes e equipamentos desportivos. A concertação entre o planeamento urbano e a execução de obras municipais de requalificação urbana não se verificava de forma sistemática.

A publicação do PDM em 1999 motivou a reestruturação dos serviços em 2000<sup>42</sup>. O Gabinete do PDM dá lugar ao Gabinete de Planeamento Estratégico, sendo contratados serviços externos para elaboração daquele plano, e é criada a unidade orgânica para constituição de sistema de informação geográfica municipal. É criada unidade orgânica para a recuperação dos centros históricos, respondendo a um dos objetivos do PDM sobre a salvaguarda do património cultural e histórico do concelho, e a Divisão de Planeamento e Gestão das AUGI, voltando a reunir os processos destes bairros e a sua consideração volta a ser apreciada no âmbito dos bairros de forma integral. Esta unidade subsiste também até 2008, altura em que é extinta e voltam a repetir-se os procedimentos anteriores de distribuição dos processos da operações urbanísticas pelas restantes unidades divisões do departamento de urbanismo, as quais estão vocacionadas para a sua apreciação casuística. Neste contexto é dificultada a relação entre as Associações de Proprietários e a Câmara Municipal, principalmente nas AUGI que não têm processo de reconversão urbanística único para o bairro, ou que não têm qualquer processo de licenciamento.

Por outro lado, face às necessidades de dotação de abastecimento doméstico de água, optou-se por facultar esse abastecimento casuístico independentemente de processo de reconversão urbanística. Antecipa-se que a motivação de comproprietários para integrarem projetos de reconversão urbanística globais e participação nos seus custos seja posta em causa, para além de condicionar projetos e desenho nas áreas ainda não ocupadas.

São constituídas empresas municipais pretendendo a abordagem empresarial e otimização de recursos em alguns serviços públicos como na área da educação, da recolha e tratamento de resíduos, da eficiência energética.

A partir de 2008 os projetos de requalificação e valorização urbana, integrados no departamento de obras municipais, são extintos. E o departamento de urbanismo concentra-se na agilização administrativa dos procedimentos para o licenciamento e outras operações urbanísticas, adaptando-se às alterações do regime jurídicos de urbanização e edificação. As divisões passam a apreciar todos os tipos de processos, dentro das áreas territoriais anteriormente referidas, elevando a exigência técnica de domínio de regimes legais diversos

---

<sup>42</sup> Publicações de reorganização dos serviços municipais, desde 2000:

- Apêndice 68-A/2000 de 9 de Maio de 2000
- Aviso n.º 858-A/2003 (2.ª série) — AP.— APÊNDICE N.º 19—II SÉRIE—N.º 28—3 de fevereiro de 2003
- Aviso n.º 605-A/2004 (2.ª série) — AP. - APÊNDICE N.º 12 — II SÉRIE — N.º 25 — 30 de janeiro de 2004
- Aviso n.º 7456/2008 - Diário da República, 2.ª série — N.º 50 — 11 de março de 2008
- Aviso n.º 11637/2010 - Diário da República, 2.ª série — N.º 112 — 11 de junho de 2010
- Deliberação n.º 539/2013 - Diário da República, 2.ª série — N.º 37 — 21 de fevereiro de 2013 (cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, e nos termos do n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro)

que vão desde indústrias, a loteamentos urbanos, licenciamento de edificações, comunicações prévias, ocupações de via pública, mudanças de utilização, etc.

É reforçada a componente de fiscalização, quer com a valorização de divisão específica, como com a criação de polícia municipal, observando-se que a sobreposição inicial de competências, tem sido sucessivamente concertada para otimizar os recursos e melhoria da eficácia de atuação.

É constituído o departamento de planeamento urbano, do qual fazia parte uma divisão, que despoletou a elaboração dos três planos de pormenor de praias para considerar as diretrizes do POOC Sintra-Sado, a elaboração do plano de urbanização da Carregueira e a revisão do Plano de Urbanização da Vila de Sintra.

Em 2010, a reorganização dos serviços pretendeu reduzir os cargos dirigentes de 1º e 2º nível mantendo genericamente a distribuição das funções. Foi constituído gabinete para despoletar a revisão do PDM, a qual teve período de recolha de sugestões no primeiro trimestre de 2013.

Essa tendência de redução das estruturas organizacionais do município acentuou-se em 2013, no seguimento de diretrizes governamentais com o objetivo de ganhar eficiência nos serviços prestados e redução de custos. Porém, a publicação da nova estrutura orgânica dos serviços não resultou na sua aplicação imediata, uma vez que a mesma prevê a manutenção das comissões de serviço dos dirigentes, sendo que a extinção das unidades orgânicas ocorre à medida que cessam as respetivas comissões de serviço.

Por outro lado, para cumprimento dos critérios de sustentabilidade, estabelecidos ao abrigo da lei do Setor Empresarial Local<sup>43</sup> e com base num estudo encomendado a uma empresa de consultadoria: gastos gerais que não ultrapassam 50% do volume de negócios, peso de subsídios de exploração inferior a 50% das receitas e resultado operacional positivo, foi deliberada a fusão de três empresas municipais (EDUCA<sup>44</sup>, HPEM<sup>45</sup> e SINTRA QUORUM<sup>46</sup>) e a criação da empresa Sintra Património Mundial - Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, cujos estatutos, aprovados em Assembleia Municipal em 12 de setembro de 2013, estabelecem como objeto social competências vastas entre as quais se destacam do planeamento territorial, quanto ao acompanhamento e avaliação do PDM, à correção de desequilíbrios do mercado imobiliário na área do município; à elaboração de estudos da rede de equipamentos educativos e desportivos; da reabilitação urbana, quanto à gestão de operações com esta especificidade valorizando o património como fator de diferenciação e competitividade urbana; da higiene e limpeza dos espaços públicos, nomeadamente recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos; do ensino profissional na área da recuperação do património; da promoção de atividades culturais, recreativas e desportivas.

---

<sup>43</sup> Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto

<sup>44</sup> EDUCA – Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, E.M.

<sup>45</sup> HPEM – Higiene Pública, E.M.

<sup>46</sup> SINTRA QUORUM – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M.

No contexto de mudança política decorrente das eleições autárquicas de 29 de Setembro de 2013, admite-se possível reestruturação de serviços municipais e o reequacionar do modelo empresarial municipal.

Nos quadros 13 e 14 sistematiza-se a evolução, desde 2000 até 2013, dos serviços municipais na área das obras municipais, ambiente e do urbanismo.

Quadro 13 – Esquematização da evolução da organização dos serviços municipais, com competências na área das obras municipais e ambiente, em Sintra, entre 2000 e 2013

2000	2003	2004	2008	2010	2013
Direção Municipal de Obras e Intervenção Local					
Departamento de Obras Municipais					
Divisão de Projetos					Núcleo de Projetos
Divisão de Gestão e Fiscalização de Empreitadas				Divisão de Gestão de Empreitadas	
Divisão de Transito e Gestão de Espaço Público				Divisão de Mobilidade Urbana;	Divisão de Trânsito e Mobilidade Urbana;
Divisão de Requalificação e Valorização Urbana.					
Divisão de Iluminação Pública e Eletricidade					
Divisão de Concursos e Expropriações					
	Projeto de Reabilitação Urbana de Aqualva				
Departamento de Ambiente e Intervenção Local				Departamento de Ambiente, Serviços e Gestão Urbana	
Projeto de Reabilitação Urbana de Aqualva					
Divisão de Oficinas					
Divisão de Conservação e Manutenção de Edifícios Municipais					
Divisão de Parques e Jardins				Divisão de Espaços Verdes	Divisão de Ambiente e Espaços Verdes
Divisões de Intervenção Local –1, 2 e 3				Divisões de Serviços Urbanos 1 e 2	
	Divisão Técnica de Ambiente;				Serviço de Gestão do Espaço Público
				Divisão de Iluminação Pública	Serviço de Iluminação Pública e Eletricidade
Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos				Divisão de Ambiente e Políticas de Resíduos Sólidos Urbanos	
				Divisão de Trânsito	
				Divisão de Fiscalização de Intervenções no Subsolo:	

Quadro 14 – Esquematização da evolução da organização dos serviços municipais, com competências na área do urbanismo, em Sintra, entre 2000 e 2013

2000	2003	2004	2008	2010	2013
Direção Municipal de Planeamento Estratégico e Urbanismo			Direção Municipal de Planeamento e Gestão Urbana		Direção Municipal de Planeamento e Urbanismo
Projeto de Recuperação de Centros Históricos			Departamento de Planeamento Urbano		Departamento de Urbanismo, Planeamento e Desenvolvimento Estratégico
Gabinete de Planeamento Estratégico			Divisão de Planeamento e Estudos Urbanos		
Gabinete SIG			Divisão SIG		
Departamento de Urbanismo					Divisão de Gestão A
Divisões de Gestão da Zona A, B e C					
Divisão de Planeamento		Divisão de Gestão de Projetos Estratégicos		Divisão de Planeamento e Informação Geográfica	
Divisão de Planeamento e Gestão das AUGI					
Divisão de Fiscalização Técnica				Núcleo de Fiscalização	
Divisão Administrativa de Urbanismo			Divisão de Apoio Jurídico e Administrativo		
Divisão de Apreciação Liminar					
Departamento de Prospetiva e Desenvolvimento Estratégico					
Divisão SIG					
Divisão de Desenvolvimento Estratégico					
Projeto de Revisão do Plano Diretor Municipal				Divisão do PDM de Sintra	
			Departamento de Fiscalização e Polícia Municipal	Departamento de Polícia Municipal	Direção Municipal Administrativa e de Polícia Municipal
			Divisão de Fiscalização		Departamento de Polícia Municipal
			Serviço de Polícia Municipal		Serviço de Polícia Municipal e Fiscalização
Divisão de Execuções Fiscais e Contra - Ordenações					Dep. Assuntos Jurídicos e Administrativos

Competências gerais:

	Gestão urbana
	Sistemas de Informação Geográfica
	Planeamento Estratégico

	Planeamento Urbano
	Fiscalização
	Planeamento e Gestão de AUGI

## 7. Desafios à gestão urbanística

A gestão urbanística depara-se com desafios múltiplos, quer decorrentes de transformações societárias que revelam novos comportamentos e necessidades às quais os serviços públicos deverão readaptar-se para dar resposta, quer os provocados pelos fenómenos de alterações climáticas.

Entre os primeiros, percecionados como obstáculos, podemos identificar as dificuldades na circulação viária decorrente de congestionamentos, a desqualificação do espaço público, tanto na circulação pedonal como nos espaços de estada, o desajustamento das redes de equipamentos coletivos e a carências de espaços verdes, a insuficiência da rede de transportes públicos na sua abrangência e interconexão, a dificuldade em garantir inclusão social, o envolvimento da população nas tomadas de decisão e em revitalizar a economia a partir de base local.

A alteração do paradigma económico tem profundas implicações na capacidade de financiamento das cidades. Em casos mais extremos, já se verificou declaração de falência de cidades, como nos Estados Unidos, onde Detroit, outrora uma cidade florescente apoiada na indústria automóvel, declarou a sua falência em julho de 2013, e provocou o debate sobre a necessidade de uma política de cidades versus a postura liberal de deixar que o mercado comande<sup>47</sup>.

Muitos autores refletem sobre as implicações para a gestão da cidade, face à maior diversidade cultural e étnica, alterações comportamentais, maior amplitude de tipologias face aos padrões considerados dominantes, transformação na composição etária e da importância de adequar serviços.

Os fenómenos consequentes das alterações climáticas, por se tornarem mais frequentes e extremos, têm grande impacto nas áreas urbanas, colocando interrogações sobre a capacidade de adaptação dos espaços e das comunidades.

As significativas mudanças no modelo económico, com a instabilidade no setor financeiro e redução da capacidade do crédito, conduziram à diminuição do peso da construção civil na economia local.

---

<sup>47</sup> Balz, Dan (2013) *Detroit's bankruptcy and the absence of urban policy*, The Washington Post 19 julho de 2013. Artigo publicado no jornal online, sobre contraste das posições políticas americanas. Se por um lado, era defendido que a cidade deveria falir, opondo-se ao financiamento do Estado à indústria automóvel, sem referências ao declínio urbano, por outro, refletia-se sobre o impacto de políticas setoriais nas cidades, como a de transportes, educação apoio social. Refletia-se sobre impactos negativos de políticas urbanas como fenómenos de gentrificação associados a operações de renovação urbana, ou exemplos de realojamentos que resultaram em demolições.

Neste contexto, aos municípios colocam-se desafios tanto na área do planeamento territorial, como na gestão urbana, e ainda no modelo de financiamento municipal, o qual é determinante na criação de ferramentas que viabilizem a execução de ações sobre o território.

Por um lado, o atual sistema de gestão territorial assenta em figuras de plano que nem sempre asseguram instrumentos financeiros para a sua aplicação, resultando em documentos cujo processo de elaboração é prolongado no tempo, colocando em causa os objetivos iniciais, e acabam por ter reduzida capacidade de transformação territorial. Por outro, a forte pressão de operações urbanísticas de iniciativa particular verificada nos anos 80 e 90, sem que a administração tivesse tido capacidade de antecipar e condicionar a sua expressão espacial, induziu uma gestão urbana vocacionada para a apreciação técnico-legal e casuística, reativa às solicitações.

Este quadro é reconhecido no município de Sintra, onde a gestão urbana está apoiada no PDM (1999), com apenas duas exceções onde vigoram planos de pormenor. Contudo, a proliferação de loteamentos particulares, antes da entrada em vigor do PDM, resulta numa malha urbana difícil de harmonizar, bem como de definir espaços para instalação de equipamentos coletivos, nomeadamente numa área onde se concentra a maioria da população do concelho.

Perante as transformações sociais e económicas, os serviços municipais não têm tido capacidade de adaptação. Mesmo com as sucessivas alterações à estrutura dos serviços camarários (seis em catorze anos), a redução do número de unidades orgânicas deve-se à imposição da administração central, como forma de redução de custos, mas cujo resultado é parco. Na última alteração da estrutura nuclear dos serviços urbanos, é previsto que a extinção de unidades orgânicas apenas produza efeitos na data do termo das comissões de serviço dos dirigentes em funções<sup>48</sup>. Desta feita, considerando que se tratam de datas diferentes, coexistem divisões dos dois modelos. Tal como a decisão de extinção de três empresas municipais, por deliberação da assembleia municipal sob proposta da câmara, aguarda concretização.

No decorrer da tramitação corrente, os serviços municipais têm estado pouco coesos, como fica evidente pelas ações municipais de requalificação urbana executadas por departamento de obras, sem que o planeamento urbano tenha intervenção na sua delineação. A própria gestão urbana não se encontra organizada em função de unidades territoriais com características uniformes para as quais o PDM considera diretrizes específicas, mas apoia-se na divisão administrativa das freguesias.

Acresce que, perante a questão sobre formas de reorganização dos serviços municipais, colocada nas entrevistas, não foi bem acolhida a sugestão de junção de competências

---

<sup>48</sup> Nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 25.º da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto

técnicas, cujos âmbitos de competências são eminentemente espaciais, na mesma unidade orgânica, para fomentar a multidisciplinaridade das intervenções e o sentido de compromisso.

Apesar de ser reconhecida como relevante a multidisciplinaridade na apreciação de projetos e na atuação no território, é consensual a preferência pela manutenção da separação de competências, garantindo o reconhecimento explícito do campo de atuação de cada um. Mas é evocada comunicação electrónica como instrumento desejavelmente a desenvolver e generalizar entre os serviços camarários, para encurtar os períodos de espera de pareceres técnicos.

Os desafios colocados à gestão urbana passam também por aumentar a sua proatividade na concertação de operações urbanísticas e maior interligação com o planeamento urbano, ao qual também é pedida maior flexibilidade.

No mesmo sentido, observa-se a tendência de evolução do quadro legal para o reforço das componentes de planeamento territorial, a escala de maior pormenor, e de fiscalização, sendo que o controlo prévio de operações urbanísticas tende a reduzir de peso para favorecer a agilização administrativa da tramitação processual e criar condições para cativar investimento. Assim, a elaboração de planos tem de reduzir o seu tempo, já que como se observa em Sintra nos últimos treze anos foi publicado apenas um plano de pormenor, apesar de ter sido deliberada a elaboração de outros dezanove PMOT.

A componente de avaliação e monitorização do território pode desempenhar importante papel em impulsionar e adequar projetos de planeamento urbano. Considera-se que a constituição e manutenção de unidade orgânica com competências específicas nesta matéria traria contributos para a atuação municipal.

A monitorização permitiria também aferir o grau de execução dos títulos emitidos pela Câmara Municipal, de forma a ajustar a sua programação de intervenção urbana e respetivos instrumentos financeiros. Estão patentes exemplos de operações urbanísticas, de dimensão variada, objeto de desinteresse por parte dos seus promotores, seja por motivos voluntários, por fatores decorrentes da diminuição da capacidade financeira ou desajuste do produto imobiliário ao mercado. Resultam em transformações urbanas inacabadas, como os exemplos apresentados nas figuras 32 e 33, cujos compromissos camarários permanecem e são acrescidos da responsabilidade de manutenção de condições de salubridade e segurança de espaços já integrados em domínio público e passíveis de utilização por terceiros.

Alguns urbanizadores optam ainda por pedir a substituição do método de prestação de boa caução pela execução das obras de urbanização, passando de garantia bancária por hipoteca sobre os lotes a favor da Câmara Municipal. Desta forma, libertam montantes cativos e cessa a obrigatoriedade de pagamento de juros a entidade bancária. Por outro lado, caso a Câmara aceite, poderá ter dificuldade em angariar verbas para manutenção do espaço, dado que o



processo de accionamento de hipoteca e transformação de imóvel em valor, afigura-se moroso e sem garantia de sucesso.

Neste contexto, colocam-se desafios ao nível da criação de instrumentos que permitam a colocação dos imóveis no mercado e sua adaptação para impulsionar a sua utilização.



Figura 32 – Exemplo de Alvará de loteamento não executado

(Datado de 1979; definiu a constituição de 14 lotes e 84 fogos)

Fonte: CMS

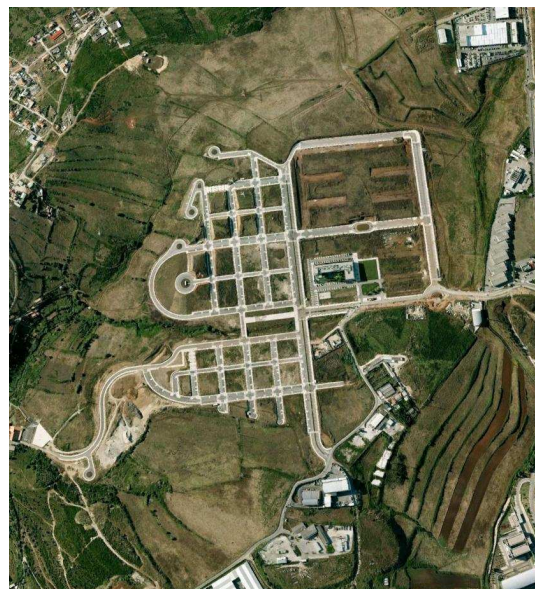


Figura 33 - Exemplo de Alvará de loteamento não executado

(Datado de 2003, estabeleceu a constituição de: 215 lotes e 1914 fogos, unidades comerciais e instalação de equipamento de educação de 1º nível). Fonte: CMS

O quadro de atuação da gestão urbana sobre a verificação técnico-legal da conformidade das iniciativas particulares face às normas legais e regulamentares tende a ser insuficiente. À gestão urbana é pedida maior concertação com o planeamento e capacidade de articulação com particulares, sendo exigido também maior conhecimento das dinâmicas locais e adequabilidade de ação de medidas concorrentes para cumprimento de objetivos gerais, como os decorrentes de estímulo a economia com redução de carbono, como a reabilitação urbana.

A capacidade de implementação de intervenções municipais depende da capacidade de financiamento do município, atualmente muito dependente da administração central pela coleta de impostos, e de taxas sobre serviços prestados como receitas próprias. Porém, as competências fiscais são reduzidas, pelo que a diferenciação dos espaços em função de intervenção territorial planeada encontra algumas dificuldades.

Os desafios colocados à administração local colocam-se também na alteração do modelo de governação para passar a integrar outros atores na tomada de decisão, numa perspetiva mais

colaborativa com metas partilhadas. Esta tendência de integrar diferentes fatores que concorrem para a tomada de decisão expressa uma convergência de dinâmicas para uma visão estratégica-colaborativa e estratégica-competitiva, relativamente ao ordenamento do território e gestão urbana, que se opõe à visão técnico-racional, ainda dominante nas atuações dos serviços municipais.

Para tal é essencial a mudança na forma de comunicação para tornar inteligíveis as propostas e acolher a participação de agentes sociais, culturais e económicos. A comunicação deve considerar simulação gráfica do projeto ou a área a considerar. Mas importa criar condições de expressão organizada das aspirações dos agentes interessados, quer realizando sessões de esclarecimentos em que se constituíssem pequenos grupos de trabalho/ideias, balizadas pelas condicionantes previamente conhecidas como competências das entidades envolvidas, orçamento disponível, limitações por servidões administrativas e restrições de utilidade pública, ou outras que se verifiquem.

Este processo pode contribuir para uma democracia mais participativa, assente na promoção de valores identitários que desenvolva sentido crítico e comunhão de metas, sob os princípios de um desenvolvimento sustentável, em que se revejam diferentes agentes políticos, sociais, culturais e económicos.

O planeamento estratégico propõe diversas técnicas de envolvimento dos atores locais e de definição de objetivos realizáveis e partilhados, em que a avaliação e monitorização assumem papel essencial. Esta abordagem também incentiva a competitividade dos territórios, criando momentos de impulso de investimento. Possibilita uma aproximação do planeamento à gestão urbana, que deve ser um movimento da reestruturação do quadro legal da política de ordenamento do território e urbanismo.

## 8. Considerações Finais

A carta do planeamento urbano – uma visão para cidades e regiões/ territórios da Europa do século XXI, firmada pelo Conselho Europeu de Urbanistas em 2013, dá mais um contributo para a reflexão sobre as novas dinâmicas urbanas e considera que o território sintetiza a interrelação entre as componentes de integração económica, coesão social, diversidade cultural e conectividade ambiental. A carta apresenta uma visão espacial sobre as diretrizes e princípios que se consideram determinantes para presidirem à atuação territorial, e reflete sobre o papel de planeadores e referenciais profissionais a serem partilhados pelas comunidades.

De acordo com aquele documento, os planeadores estão comprometidos com:

- Liderança para a mudança, aderindo a princípios do CEMAT, fomentando a resiliência regional, desenvolvendo estratégias integradas;
- Conhecimento científico, analisando indicadores, contribuindo para a educação e crítica construtiva;
- Postura de *designer* e visionário, integrando soluções locais, e acolhendo participação de agentes locais;
- Mediação e aconselhamento político, suportando a tomada de decisão com respeito por princípios de subsidiariedade e equidade, facilitando o diálogo e a democracia participativa;
- Gestor de cidades e regiões, atingindo metas de eficiência e eficácia, estimulando parcerias, monitorização territorial.

Estes desafios colocam-se aos técnicos dos serviços e à organização destes para responder a exigências prementes de planeamento e gestão territorial num contexto de contração económica e necessidade de atentar a princípios de sustentabilidade e valorização ambiental, gerindo interesses por vezes em conflito.

Por outro lado, estão em discussão alterações ao quadro legal base de política de solos e de ordenamento do território, com consequências na alteração legislativa de controlo prévio de operações urbanísticas, no sentido da sua redução, e apelo ao maior envolvimento da população no processo de planeamento territorial.

Alguns dos temas a introduzir referem-se à circunscrição do perímetro urbano às áreas consolidadas, reduzindo as áreas urbanizáveis. Pretende-se dotar o PDM de carácter estratégico, valorizar os sistemas naturais, e permitir a sua adaptação às alterações

promovidas por planos de maior pormenor. Deverão aumentar os instrumentos de planeamento à escala urbana.

Pretende ainda reforçar a fiscalização, face à diminuição dos procedimentos anteriores ao licenciamento de operações urbanísticas., A par, surgem figuras que pretendem dar capacidade aos municípios de intervir no mercado imobiliário, como a venda e arrendamento forçados, no seguimento do fomento à política de reabilitação urbana, e ainda a exigência de demonstração da viabilidade económica de operações relevantes, para além de promover a distribuição de encargos e benefícios de salvaguarda de valores naturais ou culturais, como das mais-valias obtidas devido a decisões administrativas.

As propostas ainda estarão em discussão, mas refletem a emergência de mudança na organização dos serviços municipais para implementação de estratégia mais adequada à realidade face as transformações sociais, económicas e de influências transnacionais. Contudo, os instrumentos financeiros e a harmonização entre as políticas urbanas e fiscais são determinantes para a implementação efetivas dos princípios subjacentes à reestruturação legal.

## Bibliografia

- Alfasi, Nurit, Juval Portugali (2004). Planning Just-in-Time versus planning Just-in-Case, *Cities*, Vol.21, nº 1, p. 29-30, 2004.
- Almeida, Vanda e al. (2009). A economia portuguesa no contexto europeu: estrutura, choques e políticas in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.
- Amaral, Pedro B. (2011). Análise das relações da política de solos com o sistema económico, *Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico DGOTDU 5/2011
- Ascher, F. (2001). *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos compromissos urbanos. Um léxico*, tradução de Margarida Souza Lobo, Livro Horizonte, 2010, Lisboa.
- Borja, Jordi (2011). *Ciudades del mañana. Derecho a la ciudad y democracia real*, Barcelona, IDHC.
- Bourdin, Alain (2009). *Du bon usage de la ville*, Decartes & Cie, Paris.
- Bourdin, Alain (2011). *O Urbanismo Depois da Crise*, Livros Horizonte, Lisboa.
- Brenner, Neil, Marcuse, Peter and Mayer, Margit (2009). *Cities for people, not for profit*, City, 13:2, 176-184.
- Cabral, João (2004). Inovação nas Políticas Urbanas – Modelos de Regulação e Sistemas de Governança, *GeolNova – Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, nº 10, 33-52.
- Caldeira, Josué (2008). As grandes opções da LBOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial, comunicação no *Encontro anual da Ad Urbem subordinada ao tema Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*.
- Câmara Municipal de Sintra, Plano Diretor Municipal de Sintra, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros nº116/99, publicado em Diário da República de 4 de Outubro.
- Cardoso, Isabel et al (2011). Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus, *Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico DGOTDU 8/2011
- Cardoso, Isabel et al (2011). Identificação e análise das relações da legislação portuguesa conexa com o âmbito da futura Lei do Solo, *Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico DGOTDU 6/2011
- Comissão Europeia (2007). Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis, Adotada na reunião informal dos Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, em 24 e 25 de Maio de 2007, em Leipzig.
- Carvalho, Jorge (2012). *Dos planos à execução urbanística*, Edições Almedina, Coimbra.
- Castells, M. (2007). *Communication, Power and Counter-power in the Network Society*, International Journal of Communication 1 (2007), 238-266.

Conselho Europeu de Urbanistas (1998). A Nova Carta de Atenas 2003: A Visão do conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI.

Correia, Paulo V.D. (2002). *Políticas de solos no Planeamento Municipal*, Serviços de Educação e Bolsas Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

DGOTDU (2007). Glossário do Desenvolvimento Territorial – Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho Europa (CEMAT)., Edição digital, 2010.

Fernández Guell, J. (1997). *Planificacion Estratégica de Ciudades*, Editorial Gustavo Gili, SA, Barcelona.

Fernández Guell, J. (2006). *Planificacion Estratégica de Ciudades – Nuevos Instrumentos e processos*, Editorial Reverte Barcelona.

Ferrão, J. coord. (2012). Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós-2013 – Relatório Final, ICS, Lisboa.

Ferrão, J., Mourato, J. (2010). *A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania - O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal*, R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 12, N. 1, p.p. 9 a 28.

Ferrão, João (2011). *O ordenamento do território como política pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Ferreira, Fonseca, A., (2005)., *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Hall, Peter (1988). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Blackwell Publishing, Oxford

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan Press, London.

Innerarity, Daniel (2010). *O Novo Espaço Público*, Texto Editores, Lisboa.

Lameiras, José et al. (2007). *Avaliação da aplicação da lei de solos*, SEOTC, Porto.

Lobo, Carlos (2011). A lei do solo: vertente financeira e fiscal, *Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico DGOTDU 4/2011.

Madeira, Miguel (2011). *A Governança Municipal – Os desafios da gestão local nas modernas democracias*, Edições Colibri, Lisboa.

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, PNPT, 2007 Programa de Ação

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, PNPT, 2007 Relatório

Oliveira, Fernanda P. (2011). Estudo da Articulação da Lei dos Solos com o Sistema de Gestão Territorial, in *Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*, Documento Técnico DGOTDU 3/2011

Oliveira, Fernanda Paula (2008). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Editora Almedina.

Pascual i Esteve, J. M. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática*, Diputació Barcelona, Xarxa de municipais.



Pascual i Esteve, Josep M. (2007). *La estratégia territorial como inicio de la gobernanza democrática – Los planes estratégicos de segunda generación*, Diputació Barcelona.

Pereira, Margarida (2003). Os próximos desafios do planeamento municipal, *Geolnova* nº7 p.p.179-199.

Pereira, Margarida (2009). Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s). território(s), *Prospetiva e Planeamento*, Vol. 16, DPP, Lisboa, pp.77-102.

Pereira, Margarida, Nunes da Silva, Fernando (2008). Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana, *Cadernos Metrópole* 20, pp. 107-123.

Portas, Nuno, Domingues, Álvaro, Cabral, João (2003). *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Portas, Nuno; Domingues, Álvaro; Cabral, João (2011). *Políticas Urbanas II – Transformações, Regulação e Projetos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Ribeiro, José Félix (2009). Globalização e crises financeiras – a crise do crédito subprime nos EUA (2007/8), Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais.

Rogers, R. (coord.). (1999). *Towards an Urban Renaissance*, Urban Task Force, Taylor & Francis e-Library, London.

Rogers, R. (coord.). (2005). *Towards a Strong Urban Renaissance – an independent report*, Edited by Jon Bennett, Diretor, Linstock Communications.

Salgueiro, T.B. (1999). Ainda em torno da fragmentação do espaço urbano, *Inforgéo*, 14, Edições Colibri, pp.65-76.

Santinha, G. e Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n.º 2 (Dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p.p. 215 a 244.

Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.

Sassen, Saskia (2005). The Global City: Introducing a Concept, *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2005 • Volume Xi, Issue 2, p.p. 27 a 43.

Tenedório, J. A. (2003). *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.

Vasconcelos, Lia (coord.). (2009). *Governância e participação na gestão territorial*, DGOTDU, Lisboa.

## Webgrafia

Entidade: Câmara Municipal de Sintra

Sítio eletrónico: <http://www.cm-sintra.pt/>

Acesso: Julho/2013

Entidade: Comissão Nacional de Eleições

Sítio eletrónico: <http://www.cne.pt/>

Acesso: Julho/2013

Entidade: Instituto Nacional de Estatística

Sítio eletrónico: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_main](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main)

Acesso: Julho e Agosto/2013

Entidade: Pordata

Sítio eletrónico: <http://www.pordata.pt/>

Acesso: Julho e Agosto/2013

Entidade: Portal do Governo

Sítio eletrónico: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20131003-cm-comunicado.aspx>

Acesso: Outubro/2013

Entidade: Sistema Nacional de Informação Geográfica

Sítio eletrónico: <http://snig.igeo.pt/portal/>

Acesso: Julho e Agosto/2013

Entidade: Washington Post

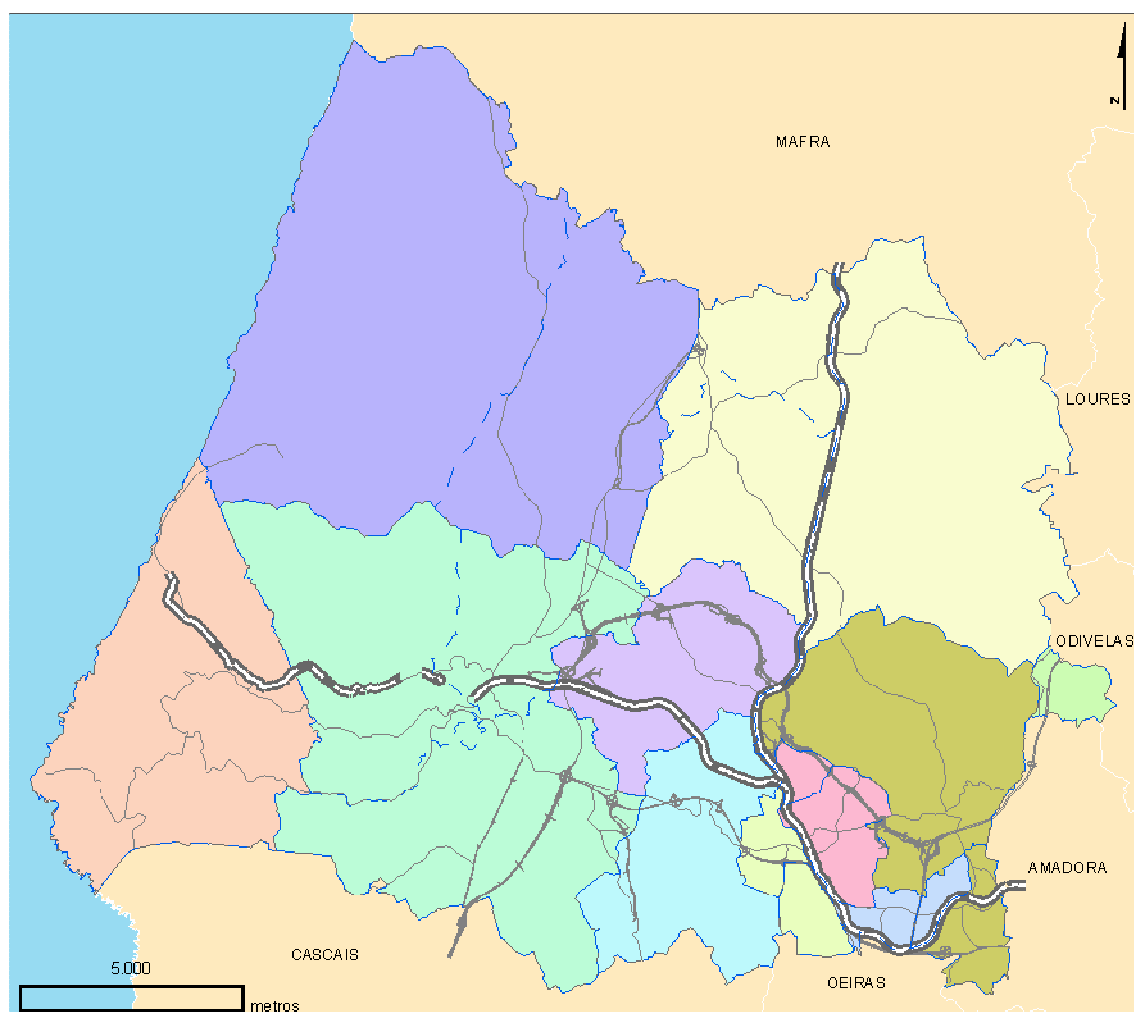
Sítio eletrónico: [www.washingtonpost.com/politics/detroits-bankruptcy-and-the-absence-of-urban-policy/2013/07/19/161c7354-f095-11e2-a1f9-ea873b7e0424\\_print.html](http://www.washingtonpost.com/politics/detroits-bankruptcy-and-the-absence-of-urban-policy/2013/07/19/161c7354-f095-11e2-a1f9-ea873b7e0424_print.html)

Acesso: Julho/2013



ANEXOS

## Anexo 1 – Reorganização Administrativa Territorial Autárquica em Sintra



— FREGUESIAS 2012

#### FREGUESIAS 2013

- ALGUEIRÃO-MEM MARTINS
- CASAL DE CAMBRA
- COLARES
- RIO DE MOURO
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AGUALVA E MIRA-SINTRA
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALMARAZ DO BISPO, FÊRO PINHEIRO E MONTE LAVAR
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MASSAMÁ E MONTE ABRAÃO
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE QUELUZ E BELAS
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SINTRA (SANTA MARIA E SÃO MIGUEL, SÃO MARTINHO E SÃO PEDRO DE PENAFERRIM)
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÃO JOÃO DAS LAMPAS E TERRUGEM
- UNIÃO DAS FREGUESIAS DO CACÉM E SÃO MARCOS
- Rede Ferroviária
- Rede Viária principal

## Anexo 2 – Guião de entrevistas

## GUIÃO DE ENTREVISTA

---

Esta entrevista insere-se no trabalho de mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território da Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciência e Tecnologia e Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Pretende-se estudar e equacionar os desafios que se colocam à gestão urbanística municipal num contexto de contração do processo de urbanização, tendo como caso de estudo o município de Sintra.

A entrevista será dirigida a técnicos em diferentes unidades orgânicas dos serviços da Câmara Municipal cujo âmbito de ação incide sobre a área do município de Sintra e na área do planeamento e gestão urbana.

A qualidade do trabalho final depende da sua preciosa colaboração.

Por favor, leia atentamente as questões colocadas e escolha a resposta que reflete melhor a opinião do serviço ou organização que representa.

A entrevista é confidencial, ou seja, os comentários específicos que venham a ser divulgados não serão atribuídos a nenhum entrevistado ou serviço municipal.

### PARTE A. ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

---

A lista anexa (Quadro 1) corresponde às unidades orgânicas definidas pela estrutura flexível dos serviços da Câmara Municipal, publicada em diário da república em fevereiro de 2013

2. Da lista citada, quais os serviços que mais contacta e para que efeitos.

Serviços	Finalidades de contacto

3. Na sua opinião que dificuldades encontra na comunicação entre os serviços:

Morosidade de resposta

---

Excessiva hierarquização do percurso da resposta

---

Falta de utilização de meios eletrónicos

---

Outros

---

4. Que estratégias poderiam ser implementadas para favorecer a comunicação entre os serviços?

---

---

---

---

5. Nos últimos anos têm-se observado alterações sociais e económicas, patentes, por um lado no abrandamento do ritmo de crescimento populacional em Sintra e sua concentração no eixo ao longo da linha ferroviária que liga Lisboa a Sintra, e por outro, no decréscimo do peso do setor da construção na produção de valor económico, e redução de recursos financeiros públicos.

Estas mudanças de contexto trouxeram alterações ao funcionamento do serviço municipal em que se integra? Se sim, em que medida?

---

---

---

---

6. Na sua opinião, a organização dos serviços municipais encontra-se adequada para o exercício das suas competências ou poderia ser readaptada? Se sim, indique algumas possibilidades?

---

---

---

---

## PARTE B. DESAFIOS COLOCADOS À GESTÃO URBANA EM CONTEXTO DE CONTRAÇÃO URBANA

---

7. Na sua opinião, que metodologias poderiam ser implementadas para otimizar os serviços nas relações entre si?

Comunicação electrónica entre serviços

Junção de serviços como obras municipais e urbanismo

Junção de serviços como planeamento, urbanismo e ambiente

Possibilitar a consulta online de ponto de situação de respectivo processo

Possibilitar a consulta online de informação cartográfica e dos IGT vigentes com qualidade de impressão e consideração nos projectos particulares

---

---

---

---

8. Considera que a relação entre os serviços municipais e os requerentes responde adequadamente às necessidades de resposta ou poderia ser melhorada?

---

---

- a. Caso considere que poderia ser melhorada, que estratégias seriam possíveis de serem adoptadas?

---

---

---

---

9. Num quadro de transição das opções de expansão de perímetros urbanos, nos anos 80 e 90, para a contração da dinâmica urbanística, na última década, e ainda de redução da capacidade financeira pública, que aspectos poderão ser importantes para a gestão urbana no futuro próximo?

---

---

---

---

10. A apreciação de soluções para pretensões de ocupação do solo, que garantam o equilíbrio do território, muitas vezes respeita a ponderação de temáticas diversas como áreas de cedência que tenham características que permitam a sua utilização conforme o fim a que se destinam, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, proteção de regime hídrico público, valorização ambiental, consideração de custos de operacionais futuros, etc, implica a concertação entre entidades particulares e administração pública central e serviço desconcentrado ao nível regional (CCDRLVT).

Em que medida os métodos de articulação entre estas entidades poderiam melhorar de forma a produzir soluções adequadas aos objectivos dos intervenientes?

---

---

---

---

#### 11. ESPECIFICIDADES DE PLANEAMENTO E GESTÃO URBANA

Considerando que o território abrangido pelo município de Sintra integra grande diversidade de ocupações do solo, que implicam diferentes necessidades de atuação pelos serviços municipais, seleccionaram-se três grandes tipos que se apresentam abaixo. Pode optar por responder apenas sobre o tipo de ocupação territorial que melhor conheça.

- a. As áreas urbanas sitas na zona rural norte do município de Sintra, apresentam características particulares como a baixa densidade, espaço público de circulação e de estada reduzido, acesso a equipamentos colectivos dependentes de mobilidade viária, proximidade entre função habitacional e actividades económicas como a industrial.

Que outras especificidades apresenta este tipo de aglomerado e como poderão os serviços adaptarem a sua forma de atuação?

---

---



- 
- 
- b. Nas áreas urbanas densas, nomeadamente localizadas no eixo ao longo da linha ferroviária Lisboa-Sintra, têm especificidades como diversidade populacional, concentração de população e de actividades económicas ligadas ao comércio e serviços, espaço público com elevada exigência de manutenção, etc.

Como se poderiam adaptar os serviços para atuação nestas áreas.

---

---

---

---

- c. As áreas urbanas de génese ilegal resultam de um fenómeno de ocupação territorial irregular por uma população com capacidade de desenvolvimento das suas próprias edificações, sem respeito por normas regulamentares e legais urbanísticas.

Que desafios considera pertinentes no contexto atual, para a reconversão urbanísticas das AUGI? Haverá necessidade de reformular os serviços municipais para responder a esses desafios?

---

---

---

---

Obrigada pela colaboração

Estrutura Flexível da Câmara Municipal de Sintra - Deliberação n.º 539/2013 publicada em *Diário da República*, 2.ª série — N.º 37 — 21 de fevereiro de 2013

Unidade orgânica	Competências
<b>Departamento de Assuntos Jurídicos e Administrativos</b> 1) Divisão de Assuntos Administrativos e Notariado; 2) Gabinete Médico — Veterinário;	
<b>Departamento de Polícia Municipal</b> 1) Serviço de Polícia Municipal e Fiscalização; 2) Divisão de Execuções Fiscais e Contraordenações;	
<b>Departamento de Urbanismo, Planeamento e Desenvolvimento Estratégico</b> 1) Divisão de Apoio Jurídico e Administrativo; 2) Divisão de Gestão, A; 3) Divisão de Planeamento e Informação Geográfica; 4) Núcleo de Fiscalização;	Assegurar todas as operações de natureza técnica e administrativa relativas ao processo urbanístico, no quadro da estratégia global de desenvolvimento municipal, no respeito pelas normas legais e regulamentares em vigor e pelos legítimos direitos dos cidadãos, promotores ou utilizadores do ambiente urbano, designadamente no âmbito de projetos com impacto relevante para o Município.
<b>Divisão de Apoio Jurídico e Administrativo</b>	
<b>Da Divisão de Gestão, A</b>	a) Promover e assegurar a execução da política municipal de ordenamento do território e urbanização em conformidade com as orientações do Executivo; b) Promover e assegurar a apreciação liminar dos pedidos e comunicações respeitantes a operações de edificação e ou outras operações urbanísticas no Município, procedendo à verificação da sua conformidade com a legislação em vigor, bem como os atendimentos solicitados ao Gestor do Procedimento; c) Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia relativos a operações de loteamento urbano e a obras de urbanização e remodelação de terrenos; d) Assegurar a instrução dos processos de licenciamento ou comunicação prévia de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de edifícios, utilização de edifícios e suas fracções e respetivas alterações; e) Promover a consulta às entidades que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação, na fase de instrução dos processos de licenciamento ou autorização administrativa; f) Informar e dar seguimento a todas as questões que se suscitem no âmbito ou sejam decorrentes dos processos atrás referidos; g) Informar sobre os pedidos de ocupação da via pública por motivo de obras; h) Promover a realização de vistorias para efeitos de concessão de licenças de utilização e participar na respetiva comissão; i) Dar seguimento aos pedidos de vistoria das obras de urbanização com vista à sua receção e participar na respetiva comissão; j) Promover a realização de vistorias no âmbito da instalação da rede de infra-estruturas e telecomunicações móveis.
<b>Divisão de Planeamento e Informação Geográfica</b>	1 — No domínio do planeamento: a) Promover a elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico definidos pela Câmara Municipal, nomeadamente, Planos de Urbanização e de Pormenor. b) Elaborar e promover a incrementação de Planos e Projetos de Desenvolvimento com base num conhecimento aprofundado da situação, nas orientações políticas definidas pelos Órgãos Municipais, nos interesses e dinâmica social e económica da sociedade civil e considerando as iniciativas centrais e metropolitanas; c) Assegurar o macro planeamento físico do Município, ao nível do ordenamento do território, do ambiente e recursos naturais, e coordenar a atividade das diversas entidades com funções de infraestruturação, por forma a racionalizar e integrar as respetivas intervenções em operações coerentes que contribuam para um desenvolvimento urbano harmonioso e para o bem estar da população; d) Assegurar uma estreita articulação entre o Município e os operadores de serviços públicos, na respetiva circunscrição territorial, com vista à permanente adequação dos serviços às necessidades da população; e) Promover a elaboração de projetos específicos de desenvolvimento de impacte estratégico ou estruturante, bem como os estudos jurídicos, técnicos, económicos e financeiros e participar nos processos de contratualização necessários à sua concretização;

Unidade orgânica	Competências
	<p>f) Elaborar o levantamento da situação relativamente a cada Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI);</p> <p>g) Promover a elaboração dos planos de pormenor com vista à reconversão de cada AUGI;</p> <p>h) Elaborar estudos e programas que conduzam à colaboração dos particulares interessados, com o Município, tendo como objetivo a reconversão de cada AUGI ou zona dela previamente definida;</p> <p>i) Assegurar a compatibilização dos instrumentos de planeamento urbanístico no âmbito do Município;</p> <p>j) Prestar apoio às diversas unidades orgânicas municipais, designadamente das áreas do urbanismo, infra -estruturas e saneamento, no sentido de assegurar, nas vertentes funcionais respetivas, a compatibilização das políticas setoriais com os objetivos e parâmetros definidos no âmbito do PDM, em matéria de ordenamento do território;</p> <p>l) Propor e participar na elaboração de regulamentos municipais em matéria de urbanização e edificação;</p> <p>2 — No domínio do Sistema de Informação Geográfica:</p> <p>a) Promover a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Geográfica Municipal;</p> <p>b) Promover a obtenção de cartografia e respetiva atualização, bem como promover a execução de levantamentos topográficos;</p> <p>c) A Gestão técnica e operacional do Sistema de Informação Geográfica, compreendendo as medidas de organização e normas de procedimento e segurança a respeitar por todos os utilizadores;</p> <p>d) Prestar serviços não só ao Município mas aos operadores públicos e privados com intervenção na respetiva circunscrição territorial.</p> <p>3) — No domínio do desenvolvimento Estratégico:</p> <p>a) Promover a elaboração de estudos relativos à atividade económica no Município e às condições gerais de vida dos cidadãos, designadamente na vertente de emprego e rendimentos;</p> <p>b) Recolher e tratar informações de base (físico-geográficas, ambientais, demográficas, sociológicas, económicas e culturais) e proceder aos estudos necessários ao suporte de decisões municipais fundamentadas e oportunas quanto à promoção do desenvolvimento socioeconómico do Município;</p> <p>c) Promover, por iniciativa municipal ou, sempre que adequado, em parceria com outras entidades interessadas, públicas ou privadas, a elaboração de estudos e planos relativos às diversas vertentes do desenvolvimento socioeconómico;</p> <p>d) Promover, em cooperação com estruturas públicas centrais ou regionais, agentes económicos do Município e associações empresariais e sindicais, iniciativas promocionais e programas de incentivo e apoio ao desenvolvimento de iniciativas empresariais de fomento do emprego e de reforço e modernização da economia local.</p> <p>e) Incentivar a realização de parcerias com vista à realização de projetos com impacto relevante para o Município.</p>
<p><b>Departamento de Ambiente, Serviços e Gestão Urbana</b></p> <p>1) Divisão de Ambiente e Espaços Verdes</p> <p>2) Divisão de Serviços Urbanos 1;</p> <p>3) Divisão de Serviços Urbanos 2;</p> <p>4) Divisão de Oficinas;</p> <p>5) Divisão de Conservação e Manutenção de Edifícios Municipais;</p> <p>6) Serviço de Iluminação Pública e Eletricidade;</p> <p>7) Serviço de Gestão do Espaço Público;</p>	
<p><b>Divisão de Ambiente e Espaços Verdes</b></p>	<p>a) Assegurar, de acordo com o enquadramento legal em vigor, as tarefas técnicas relativas ao controlo da poluição hídrica, dos solos, sonora e atmosférica, por iniciativa municipal ou atendendo a iniciativas dos municípios;</p> <p>b) Prestar apoio às diversas unidades orgânicas, na área do ambiente, no sentido de assegurar, nas vertentes funcionais respetivas, a compatibilização das políticas setoriais com os objetivos e parâmetros definidos pelas políticas municipais de ambiente.</p> <p>c) Gestão de espaços verdes e parques urbanos municipais.</p> <p>2 — São atribuições específicas da Divisão no âmbito das políticas de ambiente:</p> <p>a) Acompanhar e dar assistência técnica aos Órgãos Municipais, no que respeita à atividade e gestão técnica das dos serviços, estruturas e empresas municipais e</p>

Unidade orgânica	Competências
	<p>intermunicipais, operando na área do tratamento e deposição final de resíduos sólidos.</p> <p>b) Apoiar o associativismo local de defesa do ambiente e desenvolver formas de cooperação com as diversas entidades com atividade nesse domínio na área do Município;</p> <p>c) Participar na gestão da qualidade do ar, designadamente através de participação nas comissões de gestão do ar, instalar e manter redes locais de monitorização da qualidade do ar;</p> <p>d) Elaborar Relatório sobre o estado do Ambiente Acústico Municipal, os Mapas de Ruído e os Planos de Redução de Ruído no Município e proceder às necessárias medições, nos termos do respetivo Regulamento;</p> <p>e) Contribuir na aplicação dos regulamentos de controlo das emissões gasosas nos veículos automóveis;</p> <p>f) Apoiar o Serviço Municipal de Proteção Civil e demais entidades de proteção civil, com vista à prevenção e eliminação de situações de risco ambiental;</p> <p>g) Cooperar, atentos aos limites definidos na lei, com todos os organismos da Administração Pública, na adoção de medidas de informação ambiental e defesa do ambiente;</p> <p>h) Propor medidas e ações concretas tendentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>À recuperação de zonas degradadas por ação de agentes económicos ou processos naturais de erosão;</li> <li>À criação, por parte do Ministério da tutela, de áreas protegidas de interesse local;</li> <li>À criação de áreas de proteção temporária de interesse zoológico, botânico ou outro;</li> <li>À proteção de espécies animais e vegetais típicas do Município ou ameaçadas de extinção;</li> </ul> <p>i) Colaborar na sensibilização da população para a saúde pública, nomeadamente no que se refere à necessidade do cumprimento dos regulamentos municipais sobre higiene e salubridade pública e da sua participação e corresponsabilização na manutenção da higiene e limpeza dos espaços públicos.</p> <p>j) Promover ações de informação, sensibilização e educação ambiental junto da comunidade escolar.</p> <p>3 — São atribuições específicas da Divisão no âmbito da gestão de espaços verdes:</p> <p>a) Assegurar a elaboração de projetos e cadernos de encargos para a construção, remodelação ou reconversão de espaços verdes;</p> <p>b) Participar, sempre que necessário, na elaboração de projetos municipais relativos à requalificação do espaço público urbano;</p> <p>c) Assegurar a gestão, conservação, manutenção e contínuo melhoramento da qualidade e funcionalidade dos parques e jardins que lhe estejam diretamente cometidos;</p> <p>d) Organizar e gerir os viveiros municipais;</p> <p>e) Estudar e propor as medidas organizacionais e de gestão que conduzam ao aumento da produtividade do trabalho e à racionalização da exploração dos recursos dos serviços de manutenção e conservação de espaços verdes.</p> <p>f) Assegurar a gestão e fiscalização dos protocolos celebrados com outras instituições para a manutenção de espaços verdes;</p> <p>g) Colaborar com os serviços com atribuições no âmbito da gestão urbanística na apreciação de projetos para novos espaços verdes;</p> <p>h) Colaborar na fiscalização e participar nas receções de novos espaços verdes no âmbito das operações de loteamento;</p> <p>i) Assegurar por administração direta ou por empreitada a construção ou remodelação de espaços verdes;</p> <p>j) Assegurar a elaboração do plano de podas, abates e plantações de árvores anual e a respetiva execução com recurso à administração direta ou aquisição de serviços;</p> <p>k) Assegurar a realização de análises fitossanitárias a árvores que apresentem riscos para os utentes do espaço público;</p> <p>l) Assegurar o controlo de existências do respetivo armazém.</p>
<p><b>Divisões de Serviços Urbanos, 1 e 2</b></p>	<p>1 — São atribuições genéricas das Divisões de Serviços Urbanos, 1 e 2:</p> <p>a) Assegurar as intervenções oportunas e multidisciplinares no âmbito da conservação ambiental (higiene pública e espaços verdes) e da manutenção e conservação de infraestruturas da responsabilidade municipal;</p> <p>b) Garantir uma atuação muito próxima dos cidadãos, dos agentes sociais e dos acontecimentos, dotada de grande autonomia e responsabilidade.</p> <p>2 — Compete especificamente às Divisões de Serviços Urbanos, 1 e 2:</p> <p>a) Assegurar, por administração direta, aquisições de serviços ou empreitada, a manutenção da rede viária e parques urbanos;</p> <p>b) Assegurar a conservação e manutenção de espaços verdes urbanos;</p> <p>c) Assegurar por administração direta a manutenção e a conservação de mobiliário</p>

Unidade orgânica	Competências
	<p>urbano em articulação com a Divisão de Conservação e Manutenção das Instalações Municipais;</p> <p>d) Assegurar por administração direta a manutenção e a conservação de elementos de drenagem pluvial, não incluída na rede de esgotos pluviais municipais, tais como: passagens hidráulicas, valetas, bocas de lobo e aquedutos;</p> <p>e) Assegurar a limpeza e desobstrução de linhas de água nas áreas da competência do Município;</p> <p>f) Assegurar os serviços de limpeza e higiene urbana dos espaços e aglomerados urbanos designadamente a varredura manual e mecânica e lavagem de vias;</p> <p>g) Proceder à identificação dos trabalhos que não possam ser executados no âmbito das alíneas anteriores, propondo à Divisão de Contratação Pública o lançamento dos correspondentes procedimentos;</p> <p>h) Fiscalizar a execução dos trabalhos mencionados na alínea anterior.</p> <p>i) Assegurar, sempre que legalmente exigível, o cumprimento das injunções que decorrem do regime jurídico de segurança e saúde, em projeto e em obra;</p> <p>j) Assegurar a conservação, manutenção e fiscalização dos parques infantis;</p> <p>k) Assegurar a execução dos procedimentos coercivos em articulação com o Departamento de Polícia Municipal;</p> <p>l) Assegurar as medidas de prevenção contra incêndios e de higiene pública promovendo a limpeza e desmatação de terrenos públicos ou privados, neste último caso, no cumprimento de procedimentos coercivos;</p> <p>m) Assegurar a higiene e limpeza dos espaços de jogo, recreio e lazer;</p> <p>n) Assegurar a gestão e limpeza de instalações sanitárias públicas;</p> <p>o) Implementar um sistema de monitorização do espaço público e linhas de água, que permita detetar eventuais situações de risco, por forma a garantir a segurança de pessoas e bens;</p> <p>p) Assegurar uma estreita articulação funcional com outros serviços municipais com atribuições em matéria de gestão urbanística e valorização urbana no sentido da definição de prioridade para a conservação e requalificação do espaço público;</p> <p>q) Prestar apoio técnico e logístico às juntas de freguesia e outros agentes locais, quando determinado pela Câmara;</p> <p>r) Manter, a par de um esforço de planeamento e organização, uma adequada capacidade para responder, de forma flexível, às situações de emergência ou imprevistos;</p> <p>s) Colaborar com o Departamento de Obras Municipais no levantamento das intervenções necessárias e na elaboração dos mapas de medição e caderno de encargos com vista ao lançamento de procedimentos por empreitada;</p> <p>t) Assegurar o controlo de existências dos respetivos armazéns.</p> <p>2.1 — No âmbito do planeamento e gestão municipal:</p> <p>a) Elaborar, anualmente, com a participação dos diversos serviços gestores de infraestruturas e equipamentos sociais, um Plano de Manutenção devidamente quantificado em termos de mão-de-obra, materiais e outros fatores, e programado no tempo;</p> <p>b) Gerir os recursos próprios que lhe forem atribuídos (recursos humanos, equipamentos, instalações, materiais, etc.) de forma racional e tecnicamente evoluída, assegurando as tarefas técnicas e administrativas necessárias ao correto funcionamento do sistema de gestão instituído pela Câmara Municipal;</p> <p>c) Assegurar uma estreita articulação funcional com as unidades orgânicas competentes, no sentido da requalificação do espaço urbano municipal;</p> <p>d) Prestar apoio pontual a outros serviços e atividades municipais;</p> <p>3 — As competências identificadas nos números anteriores, são exercidas, por cada uma das Divisões de Serviços Urbanos, na área territorial que lhes for concretamente definida.</p>
<p><b>Departamento de Obras Municipais</b></p> <p>1) Divisão de Gestão de Empreitadas;</p> <p>2) Divisão de Trânsito e Mobilidade Urbana;</p> <p>3) Núcleo de Projetos</p>	
<p><b>Divisão de Trânsito e Mobilidade Urbana)</b></p>	<p>São atribuições da Divisão:</p> <p>1 — No âmbito da mobilidade e transportes públicos:</p> <p>a) Promover a elaboração de estudos de tráfego, planos de circulação e segurança rodoviária;</p> <p>b) Elaborar e manter atualizado o cadastro da sinalização rodoviária;</p> <p>c) Assegurar a elaboração dos projetos de sinalização rodoviária e semaforização;</p> <p>d) Proceder à instrução e gestão de processos de concessão e exploração de parques de estacionamento e mobiliário urbano;</p> <p>e) Analisar a adequação dos serviços de transportes públicos às necessidades das populações, promovendo os estudos necessários em articulação com os operadores nestas áreas, quanto a infraestruturas, e equipamentos de apoio,</p>

Unidade orgânica	Competências
	<p>circuitos, percursos e horários;</p> <p>f) Promover a elaboração de estudos que visem a melhoria das acessibilidades urbanas a cidadãos com mobilidade reduzida;</p> <p>g) Emitir pareceres sobre projetos de trânsito em novos loteamentos;</p> <p>h) Assegurar, por administração direta, aquisições de serviços ou empreitadas a manutenção da sinalização vertical e horizontal de trânsito e sistemas de semaforização existentes;</p> <p>i) Diligenciar no sentido da articulação entre o Município e a Autoridade Metropolitana de Transportes;</p> <p>j) Promover e participar em estudos, projetos e acordos com entidades públicas e privadas relativos ao desenvolvimento e exploração de uma adequada rede de infraestruturas rodoviárias e de estacionamento automóvel, com prioridade para os núcleos urbanos sujeitos a maior congestionamento;</p> <p>2 — No âmbito da gestão do espaço público:</p> <p>a) Participar nos procedimentos respeitantes à aprovação ou revisão de regulamentos municipais relativas à ocupação da via pública, afixação de anúncios publicitários, implantação e exploração de equipamentos e elementos de mobiliário urbano;</p>
<b>Núcleo de Projetos</b>	<p>a) Assegurar a elaboração dos estudos, projetos e cálculos, de arquitectura e engenharia, relativos a infraestruturas, equipamentos sociais, espaços verdes e arranjos exteriores a construir, reconstruir ou a remodelar, da responsabilidade municipal, incluindo as respetivas memórias descritivas, especificações técnicas e mapas de medições;</p> <p>b) Propor os projetos elaborados à apreciação pelos serviços competentes e à aprovação pela Câmara Municipal;</p> <p>c) Colaborar no acompanhamento técnico das empreitadas em curso;</p> <p>d) Participar na apreciação dos processos de licenciamentos de operações de loteamento e de obras de urbanização;</p> <p>e) Emitir parecer nos projetos de infraestruturas;</p> <p>f) Prestar apoio técnico a todos os serviços municipais que o requeiram nas áreas de desenho, medições e orçamentos e em domínios técnicos especializados do seu âmbito;</p> <p>g) Fornecer ao serviço municipal competente os projetos e demais peças técnicas necessárias ao lançamento dos respetivos procedimentos e apoiar a respetiva tramitação.</p> <p>2 — O Núcleo de Projetos corresponde a uma unidade orgânica flexível, integrada no Departamento de Obras Municipais, correspondendo -lhe o cargo de direção intermédia de 3.º grau.</p> <p>3 — Compete ao respetivo dirigente assegurar a gestão da atividade do Núcleo, de acordo com orientações e princípios que lhe forem fixados e com integral respeito pelos princípios legais e regulamentares em vigor e orientações estratégicas anualmente definidas, competindo -lhe, ainda, a coordenação da equipa de trabalho, distribuição de tarefas, gestão da assiduidade e avaliação do desempenho.</p>
<b>Departamento de Recursos Humanos</b> 1) Divisão de Gestão de Recursos Humanos; 2) Divisão de Formação e Desenvolvimento Organizacional; 3) Serviço de Segurança e Saúde no Trabalho.	
<b>Departamento de Administração Financeira e Patrimonial</b> 1) Divisão de Património Imóvel; 2) Divisão de Contabilidade e Controlo Orçamental; 3) Divisão de Planeamento e Controlo de Gestão; 4) Divisão de Licenciamento das Atividades Económicas e Gestão de Mercados; 5) Divisão de Informática, Redes e Comunicações 6) Divisão de Contratação Pública	
<b>Do Departamento de Ação Social, Saúde e Habitação</b>	

Unidade orgânica	Competências
1) Divisão de Saúde e Ação Social; 2) Divisão de Habitação;	
<b>Departamento de Educação, Cultura, Desporto e Juventude</b> 1) Divisão de Educação; 2) Divisão de Planeamento e Logística Educativa; 3) Divisão de Bibliotecas e Animação Cultural; 4) Divisão de Juventude e Desporto.	